

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 1383-A)

ALLEGATO

ALLEGATO

ALLA

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981
e bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983

RAPPORTI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI
SUGLI STATI DI PREVISIONE DELLA SPESA

*

ORDINI DEL GIORNO ACCOLTI

*

ORDINI DEL GIORNO ED EMENDAMENTI
NON ACCOLTI, RESPINTI O DICHIARATI IMPROPONIBILI

INDICE

RAPPORTI DELLE COMMISSIONI PERMANENTI
SUGLI STATI DI PREVISIONE DELLA SPESA

Tabella 2 (Tesoro): relatore Patriarca	Pag.	5
Tabella 3 (Finanze): relatore Berlanda	»	7
Tabella 5 (Giustizia): relatore De Carolis	»	11
Tabella 6 (Esteri): relatore Orlando	»	13
Tabella 7 (Istruzione): relatore Schiano	»	29
Tabella 8 (Interno): relatore Colombo Vittorino (V.)	»	39
Tabella 9 (Lavori pubblici): relatore Del Ponte	»	43
Tabella 10 (Trasporti): relatore Pacini	»	47
Tabella 11 (Poste): relatore Masciadri	»	51
Tabella 12 (Difesa): relatore Della Porta	»	57
Tabella 13 (Agricoltura): relatore Dal Falco	»	59
Tabella 14 (Industria): relatore Vettori	»	61
Tabella 15 (Lavoro): relatore Da Roit	»	65
Tabella 16 (Commercio con l'estero): relatore Colombo Ambrogio	»	67
Tabella 17 (Marina mercantile): relatore Riggio	»	75
Tabella 19 (Sanità): relatore Forni	»	79
Tabella 20 (Turismo): relatore Novellini	»	89
(Spettacolo): relatore Boggio	»	93
Tabella 21 (Beni culturali): relatore Parrino	»	97
Tabelle varie (Ricerca scientifica e tecnologica): relatore Bompiani	»	101

ORDINI DEL GIORNO ACCOLTI

Tabella 6 (Esteri)	»	129
Tabella 7 (Istruzione)	»	132
Tabella 12 (Difesa)	»	133
Tabella 13 (Agricoltura)	»	137
Tabella 15 (Lavoro)	»	138
Tabella 20 (Spettacolo)	»	139
Tabella 21 (Beni culturali)	»	140

ORDINI DEL GIORNO ED EMENDAMENTI NON ACCOLTI,
RESPINTI O DICHIARATI IMPROPONIBILI

Disegno di legge in generale	»	145
Ordini del giorno	»	145
Emendamenti	»	147

RAPPORTI

RAPPORTO DELLA 6^a COMMISSIONE

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

(RELATORE PATRIARCA)

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione finanze e tesoro, nell'esaminare la tabella 2, ha preso in considerazione preliminarmente i vantaggi e gli inconvenienti della formulazione del bilancio « a legislazione invariata ».

È stato rilevato che il tener separate dal bilancio le correzioni e le manovre di politica economica che trovano sede nella legge finanziaria facilita la valutazione dell'andamento « spontaneo » del bilancio, delle tendenze effettive della spesa pubblica rispetto agli anni passati e per il prossimo triennio. In tal senso è utile anche il confronto delle previsioni 1981 con i dati assestati del bilancio 1980.

Inoltre, nella gestione dell'esercizio provvisorio in questi mesi — trattandosi di un bilancio a legislazione invariata — l'Amministrazione ha dovuto, correttamente, attenersi ai dodicesimi delle spese già approvate con legge.

D'altra parte è stato anche osservato che le grandezze rappresentate nel bilancio a legislazione invariata ormai non avevano più un significato attuale, per cui l'esame da parte del Parlamento è apparso più valido nella sua fase conclusiva, a seguito della integrazione nel bilancio stesso della prima e della seconda nota di variazione, specialmente per le innovazioni tratte dalla legge finanziaria, recate dalla seconda nota.

I dati della tabella 2, in particolare, sono stati sensibilmente modificati dalla prima e dalla seconda nota di variazione (presentate rispettivamente il 12 dicembre 1980 e il 28 marzo 1981).

Con la prima nota di variazione le spese correnti diminuivano di 6.656 miliardi (per la diminuzione del fondo di riserva per provvedimenti legislativi in corso — di parte corrente — parzialmente compensata da 2.000 miliardi di aumento del trasferimento al Fondo sanitario nazionale) scendendo quindi a 89.567 miliardi. Le spese in conto capitale diminuivano di 822 miliardi (per la diminuzione del fondo di riserva per provvedimenti legislativi in corso, di conto capitale) scendendo a 18.907 miliardi.

Con la seconda nota di variazione, oltre all'attuazione della legge finanziaria (con le variazioni cioè di cui si è discusso in quella sede) si recano ulteriori modifiche: viene aumentato il fondo da ripartire fra le regioni (per adeguamento alle maggiori entrate tributarie previste) da 3.339 a 3.560 miliardi; viene diminuito lo stanziamento per far fronte agli ammortamenti dei mutui presso la Cassa depositi e prestiti, che scende a 2.292 miliardi; viene diminuito il fondo per gli oneri a fronte del ricorso al mercato, che scende a 3.812 miliardi. Infine vengono realizzate alcune non rilevanti economie, in capitoli riguardanti compensi ed indennità per

lavoro straordinario, per missioni in Italia e all'estero, per incarichi speciali e collaborazione ai Ministri, per studi, indagini e rilevazioni; riguardanti inoltre gettoni di presenza, acquisto di pubblicazioni e simili. Tali economie sono realizzate o valutando sufficiente il solo residuo passivo, oppure addirittura sopprimendo la spesa.

Occorre poi considerare il problema dei residui passivi e, correlativamente, delle previsioni di cassa. Risulta particolarmente difficile per l'Amministrazione del tesoro conoscere in anticipo l'entità dei residui che resteranno in essere al termine dell'anno finanziario, tuttavia le due note di variazione non recano sensibili modifiche nelle valutazioni dei residui passivi per la tabella 2. In tale situazione, anche per la mancata riduzione dei residui, si è ritenuto di diminuire sensibilmente le previsioni di cassa, con la prima nota di variazione (sono state cioè diminuite al di là di quanto avrebbero comportato le diminuzioni recate nella competenza).

* * *

In occasione dell'esame della Tabella 2, con riferimento alla politica del Tesoro la Commissione auspica una sollecita riforma della legge bancaria, anche riguardo al tormentato problema della parificazione dei banchieri pubblici a quelli privati. La Commissione esprime soddisfazione per le molte nomine ai vertici degli istituti di credito realizzate dal Ministro del tesoro, notando però che non è stato ancora mantenuto l'impegno a rinnovare le cariche nel Banco di Sicilia e nel Banco di Napoli, mentre la situazione è preoccupante, specialmente in quest'ultimo istituto.

La tabella 2 presenta, come di consueto ormai, il carattere di una spesa complessiva che va a ripartirsi su molti settori di intervento, interessanti diverse amministrazioni statali e regionali: essa ha il carattere di un bilancio che si espande all'interno del bilan-

cio dello Stato. Nella tabella sono comprese quindi molte spese che non implicano, da parte della 6^a Commissione, valutazioni nel merito.

Nel corso dell'esame è stato pertanto rilevato che, anche a seguito dell'introduzione dello strumento della legge finanziaria, il dibattito sulla tabella 2 viene a circoscriversi essenzialmente nella discussione relativa al funzionamento del Ministero del tesoro. In proposito, sono stati messi in evidenza alcuni scadimenti nel livello di attività dell'Amministrazione del tesoro, nella qualità delle sue prestazioni, mentre essa godeva di una grande tradizione di serietà e di efficienza. In particolare è stato menzionato il disfunzionamento della Direzione generale degli istituti di previdenza, soprattutto con riferimento ai ritardi nella liquidazione e nelle erogazioni delle pensioni dei dipendenti degli enti locali e degli enti sanitari, mentre per le pensioni di guerra non si lamentano deficienze nella Direzione generale di per se stessa, bensì nella attività delle varie commissioni e comitati consultivi. È stato rivolto un sollecito al Governo affinché provveda con la massima urgenza per gli uffici provinciali del tesoro che, specialmente nel nord (probabilmente anche a causa delle sensibili carenze negli organici ricordate in Commissione dal Governo stesso), versano in una situazione di vero e proprio collasso, con grave disagio per i cittadini e inconvenienti seri per il funzionamento dell'apparato economico del Paese. Si è auspicato infine che l'Amministrazione del tesoro — e specialmente la Ragioneria Generale — recuperi quella rigorosità dei controlli sulla impostazione degli stanziamenti e sulla erogazione delle spese presso i Ministeri, che è indispensabile per il contenimento della spesa pubblica. La Commissione ha concluso l'esame esprimendo parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il 1981.

PATRIARCA, *relatore*

RAPPORTO DELLA 6^a COMMISSIONE

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

(RELATORE BERLANDA)

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione finanze e tesoro ha esaminato la tabella 3, che reca lo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'anno 1981.

1. — La Commissione ha rilevato quanto segue:

la spesa prevista per il 1981 è di 4.796 miliardi, di cui 4.783 miliardi si riferiscono a spese di parte corrente e 13 miliardi a spese in conto capitale. Rispetto al bilancio di previsione per il 1980, le spese di parte corrente aumentano di 674 miliardi (+ 16,35 per cento) e le spese in conto capitale diminuiscono di 37 miliardi. Se il confronto viene effettuato rispetto al bilancio di previsione assestato per il 1980, le spese di parte corrente aumentano di 399 miliardi (+ 9,07 per cento).

Nelle spese di parte corrente sono comprese poste correttive e compensative di entrate per 1.890 miliardi e trasferimenti per 17 miliardi.

Depurate delle somme sopra indicate, le spese di funzionamento del Ministero delle finanze si riducono a 2.876 miliardi (compresi 889 miliardi per aggi di riscossione).

Dette spese di funzionamento registrano un incremento di 776 miliardi rispetto al 1980 (2.100 miliardi), con un aumento del 36,95 per cento.

Se le rapportiamo al totale del gettito tributario previsto per il 1981 a legislazione invariata (84.145 miliardi) si ha una incidenza del 3,42 per cento, inferiore rispetto a quella del 3,47 per cento rilevata lo scorso anno per il bilancio del 1980.

2. — La nota preliminare alla tabella 3 indica chiaramente le variazioni (rispetto al 1980) delle spese; la classificazione economica e funzionale; la consistenza presunta dei residui passivi (che diminuiscono da 2.253 al 1° gennaio 1980 a 789 miliardi al 1° gennaio 1981, principalmente per la riduzione delle categorie 4^a - acquisto di beni e servizi, 5^a - trasferimenti, e 7^a - poste correttive); le valutazioni di cassa e un raccordo con il bilancio pluriennale 1981-1983.

3. — Nelle spese di parte corrente sono compresi 235,8 miliardi (erano 160,8 nel 1980) per interessi di mora da corrispondere ai contribuenti sulle somme indebitamente riscosse dall'Erario, e nelle partite compensative 700 miliardi per rimborsi di imposte.

La Commissione, a tale riguardo, auspica che il Ministero faccia tutto il possibile per migliorare le modalità e ridurre i tempi dei rimborsi, così da diminuire anche l'onere per interessi a carico del bilancio dello Stato, oltre che soddisfare le attese dei contribuenti. L'auspicio è motiva-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

to anche dalla constatazione che, nelle valutazioni di cassa a pagina VII della nota preliminare, il coefficiente di realizzazione per questa voce di spesa è indicato nella misura di solo il 44 per cento (nel 1980 era il 50 per cento), a fronte della media generale dell'82 per cento.

4. — Le spese di parte corrente comprendono, anche, 889 miliardi (rispetto ai 543 del 1980) per aggi di riscossione e commissioni bancarie.

La Commissione ripete qui le osservazioni già formulate l'anno scorso sulla entità degli aggi e sottolinea di nuovo la necessità di contrattare quanto meno l'abolizione degli aggi trattenuti dalle esattorie sul versamento che le aziende di credito, l'Amministrazione postale e le società effettuano quale ritenuta su interessi e premi su obbligazioni e titoli, o corrisposti ai correntisti e depositanti.

5. — Le spese per il personale sono previste per il 1981 in 1.298 miliardi, di cui 720,7 miliardi per le 56.649 unità del personale civile e 577,9 miliardi per le 46.037 unità del personale militare.

L'incremento globale di spesa rispetto al 1980 è del 35,09 per cento per il personale militare e del 18,28 per cento per il personale civile. (L'incremento delle previsioni 1980 rispetto all'anno 1979 era stato del 13,86 per cento per il personale militare e del 26,8 per cento per il personale civile).

La Commissione rileva che il rapporto retribuzioni-spese correnti per il Ministero delle Finanze è del 27,14 per cento per il 1981 (1.298 contro 4.783 miliardi) rispetto al 25,46 per cento per il 1980 (1.037 contro 4.072 miliardi); per tutti i dipendenti dello Stato tale rapporto era diminuito — secondo i dati ISTAT — dal 28,8 per cento nel 1975 al 23,7 per cento nel 1978.

Circa le previsioni per il 1981, l'onere procapite aumenta per il personale civile a 12,723 milioni (+ 33,81 per cento) e per il personale militare a 12,555 milioni (+ 33,79 per cento).

6. — Per quanto riguarda la situazione del personale civile, la Commissione ha compiuto un esame approfondito, anche al fine di acquisire elementi di maggiore conoscenza per proseguire la discussione dell'apposito disegno di legge sulla ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria, che è in corso di esame presso la Commissione stessa.

La Commissione ha rilevato che, negli allegati della Tabella 3, esistono le sottoindicate differenze tra i posti risultanti dagli organici e i posti indicati come coperti al 1° aprile 1980, data alla quale il Ministero ha approntato gli allegati:

Servizi	N. posti risultante da organici	N. posti coperti al 1°-4-1980
Dogane	8.043	6.529
Organizzazione dei servizi tributari	1.101	571
Demanio	537	254
Tasse e imposte indirette	18.521	12.594
Catasto	8.050	6.398
Imposte dirette	18.684	13.633
Guardia di finanza (civile)	79	71
Stipendi Amministrazione centrale e Intendenze di finanza	5.165	5.041
Ricevitori, aiuto-ricevitori, commessi e avventizi del lotto	—	3.844
Personale delle abolite imposte di consumo	—	7.714
	60.180	56.649

Su richiesta della Commissione il Governo ha precisato che i dati indicati nella Tabella 3 non comprendono le immissioni in ruolo e le assunzioni effettuate nel 1980 e 1981, che fanno assommare il personale civile attualmente in servizio a 68.604 unità, ed ha manifestato l'intenzione di procedere ad eventuali corsi di qualificazione per il personale straordinario e per i giovani che hanno prestato servizio a sensi della legge n. 285.

A riguardo di quanto sopra la Commissione, manifestando la preoccupazione che le procedure concorsuali cui il Governo aveva fatto cenno anche nella discussione del bilancio 1980, possano non espletarsi rapidamente, invita il Governo a presentare urgentemente un provvedimento per i sopraaccennati corsi di qualificazione, osservando, in

particolare, che in alcune province del Nord vi è una assoluta necessità di personale.

7. — I dati riepilogativi della tabella 3 a bilancio invariato sono stati modificati dalla seconda nota di variazioni solo nella parte corrente e soltanto con un'aggiunta di 650 milioni nella competenza e di 530 milioni nella cassa, per cui la competenza 1981 sale a 4.797.636 milioni (compreso il conto capitale) e le previsioni di cassa salgono a 4.597.694 milioni.

* * *

La Commissione ha preso atto che la politica dell'Amministrazione delle finanze è giustamente centrata sulla lotta all'evasione che, oltre a recare le gravi conseguenze di minor gettito per l'Erario, presenta pericolosi riflessi sul piano morale e civile.

È stato però rilevato che le misure contro l'evasione, sia quelle realizzate, come la bolle di accompagnamento delle merci, la ricevuta fiscale e alcuni provvedimenti legislativi sottoposti alla Commissione dei trenta: sia quelle all'esame del Parlamento, come il disegno di legge per i registratori di cassa e quello per la soppressione della pregiudiziale tributaria, richiedono per la loro attuazione una più efficiente amministrazione delle finanze (ed in tal senso è in fase avanzata l'esame presso la Commissione del disegno di legge n. 1114 di riforma dell'Amministrazione delle finanze).

È stato inoltre osservato che l'importante provvedimento per la soppressione della pregiudiziale tributaria, a prescindere da ogni valutazione sul suo contenuto, richiederà comunque, affinché la sua attuazione avvenga con spirito di giustizia, una legislazione tributaria chiara e precisa: occorre che il Governo mantenga sollecitamente l'impegno di pervenire all'emanazione di testi unici che pongano rimedio alla legislazione non sempre bene ordinata di questi anni, che

ha creato una normativa assai complessa e spesso di difficile interpretazione. Occorre inoltre che l'Amministrazione delle finanze sia resa più efficiente, mediante misure che possono essere adottate senza attendere i lunghi tempi occorrenti per la riforma sopra menzionata. In particolare si deve provvedere agli edifici, ai locali in cui opera l'Amministrazione delle finanze, che sono spesso fatiscenti ed antighenici; mentre il personale è privo di strumenti di lavoro moderni, come è risultato dall'indagine conoscitiva svolta a suo tempo dalla 6^a Commissione. È stato inoltre suggerito un diverso indirizzo in materia di verifiche, non sembrando produttivo il sistema di dedicare eccessivo tempo e numeroso personale per verifiche globali su singoli contribuenti, che di necessità risultano essere pochissimi, per cui viene meno l'effetto psicologico costituito dal timore della verifica stessa. Sarebbero raccomandabili quindi verifiche parziali ma più numerose, e quindi più frequenti. Anche gli accertamenti dovrebbero essere riconsiderati, nel senso di portarli su un piano di maggiore serietà, ad evitare le troppo frequenti contestazioni. La Commissione ha auspicato unanimemente una rapida attuazione dei centri di servizio, per lasciare maggiori energie disponibili agli uffici finanziari, da dedicare agli accertamenti.

Nella consapevolezza che il Parlamento deve darsi carico della diminuita fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche — specialmente sotto l'aspetto essenziale del rapporto tra il cittadino e il fisco, che desta indubbe preoccupazioni — si è peraltro riconosciuto che ormai da più di un anno qualche passo avanti è stato compiuto dall'Amministrazione delle finanze per migliorare tale rapporto di fiducia. La Commissione si esprime quindi favorevolmente sulla tabella 3, recante lo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze.

BERLANDA, relatore

RAPPORTO DELLA 2^a COMMISSIONE

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

(RELATORE DE CAROLIS)

ONOREVOLI SENATORI. — La discussione sullo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1981 è stata caratterizzata fin dall'inizio dalla constatazione dell'indubbio aumento in cifre assolute degli stanziamenti; ancor più considerevole avendo presente l'entità dell'impegno destinato all'edilizia carceraria e che è peraltro ricompreso nel bilancio dei lavori pubblici.

Tale aumento ha configurato secondo il relatore e la maggioranza della Commissione un vero e proprio salto qualitativo che, in quanto verificatosi soprattutto nel settore degli investimenti (edifici, attrezzature eccetera), non può non convertirsi in quel mutamento qualitativo da tempo auspicato e sul quale va espresso un giudizio positivo, tanto più se si tiene conto, sulla base della diminuzione dei residui passivi, di un complessivo miglioramento dell'efficienza della spesa.

A conforto di siffatto giudizio ha giocato un ruolo non secondario l'influenza condizionante che sulla valutazione del bilancio ha ormai assunto la legge finanziaria che consente di inquadrare nel suo organico sviluppo nel tempo il contenuto degli interventi cui si riferiscono gli stanziamenti in bilancio. Al riguardo si può infatti rilevare come la legge finanziaria recentemente approvata confermi per i prossimi anni l'accrescimento dell'impegno finanziario registrato per il bilancio del 1981.

Venendo poi alla individuazione degli interventi cui sono finalizzati gli stanziamenti in bilancio un'attenzione particolare — oltre al discorso indubbiamente rilevante, ma che sembra ormai decisamente avviato a soluzione stante le imponenti somme stanziare per nuovi edifici carcerari, relativo alla grave situazione carceraria — non poteva non essere dedicata nel corso del dibattito all'attività legislativa che il Parlamento è attualmente chiamato a definire nel settore della giustizia e che in diversi casi si pone, come nel caso del rapporto tra la depenalizzazione e l'alleggerimento della sovrappopolazione carceraria, quale passaggio essenziale per la soluzione dei problemi esistenti.

In relazione a questa attività si è rilevato come, per quanto riguarda i provvedimenti all'esame della Commissione giustizia del Senato rientranti nel cosiddetto « pacchetto » — provvedimenti la cui rilevanza da tempo individuata dalla Commissione è stata confermata dalla richiesta di accelerare al massimo la loro definizione, avanzata in occasione dello sciopero, poi revocato, dei magistrati —, sul disegno di legge sulla « depenalizzazione » (n. 1280), cui prima si è già accennato, deferito alla Commissione il 4 febbraio scorso (dopo il lungo e approfondito esame durato tre anni, nel corso della passata e della presente legislatura, alla Camera dei deputati), il relatore abbia già svolto un'am-

pia e accurata relazione, e sia iniziata la discussione generale.

Quanto all'aumento della competenza penale del pretore (disegno di legge n. 1196), esso è legato alla questione delle garanzie cui accompagnare i provvedimenti cautelari emessi dal pretore nella fase istruttoria e quindi al corso del disegno di legge governativo che in materia pende davanti alla Commissione giustizia della Camera. In proposito è stata preannunciata una rapida trattazione, onde sarà consentito alla Commissione giustizia del Senato di varare sollecitamente l'aumento della competenza insieme alle richieste garanzie (è anzi emerso anche il suggerimento di studiare, ove non fosse possibile arrivare ad una contestualità nell'approvazione delle misure in oggetto, la possibilità almeno di una contestualità della loro entrata in vigore). Circa il tema del giudice di pace e del giudice conciliatore, il Governo sembra essersi recentemente inserito nella prospettiva di considerare tale materia in parte dipendente dal disegno di legge per l'emanazione del nuovo codice di procedura civile di prossima approvazione da parte del Consiglio dei ministri, e dovrà comunque chiarire più precisamente la propria posizione; come altrettanto dovrà fare sulla questione delle nuove norme sull'ingresso in magistrature, contenute nei disegni di legge numeri 948 e 949, in relazione alle quali dal dibattito in Commissione è emerso un comune orientamento favorevole all'introduzione del tirocinio per l'ingresso in magistratura

e al mantenimento della consistenza attuale dell'organico della magistratura medesima, sia pure riempiendo le numerose vacanze registrate.

Altre questioni dell'amministrazione della giustizia affrontate sono state la riforma della giustizia minorile — sottolineandosene il legame con il ritardo dell'emanazione del nuovo codice di procedura penale (per il quale il Governo presentando il disegno di legge di rinnovo della delega all'altro ramo del Parlamento ha posto comunque nella relazione allegata l'esigenza di apportare modifiche di non secondaria importanza all'originario testo della delega approvato nel 1974) — e della disciplina della difesa dei non abbienti, momento essenziale per la realizzazione di una soddisfacente amministrazione della giustizia che metta tutti i cittadini su un ragionevole piano di parità.

In conclusione, pur dovendosi ripetere le consuete considerazioni sui ritardi nell'attuazione di fondamentali riforme nel campo della giustizia, — ritardi da attribuire talvolta anche ad una visione non chiara del complesso delle iniziative avviate nei singoli campi, cui potrà essere ovviato da parte del Governo fornendo per l'avvenire più precisi riferimenti sulla logica complessiva delle sue linee di azione nel settore — la Commissione nella sostanza manifesta a maggioranza un generale apprezzamento sul contenuto degli indirizzi descritti nella nota illustrativa alla tabella n. 5 ed esprime parere favorevole alla tabella stessa.

DE CAROLIS, *relatore*

RAPPORTO DELLA 3^a COMMISSIONE

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

(RELATORE ORLANDO)

ONOREVOLI SENATORI. — L'esame della tabella n. 6 del Bilancio dello Stato relativa allo stato di previsione del Ministero degli affari esteri conferma il dato sconsigliante già emerso in occasione dell'esame della legge finanziaria.

Si deve rilevare innanzitutto che le variazioni oggetto dell'atto in esame sono riferite non più alle dotazioni iniziali del bilancio dell'anno precedente ma alle previsioni assestate. Ciò consente una valutazione riferita ad una base più aggiornata che tiene conto delle variazioni intervenute nella prima parte dell'anno.

Rispetto al bilancio assestate 1980 è previsto un aumento di 54,5 miliardi pari all'11,7 per cento; tale percentuale, rapportata al bilancio iniziale del 1980, ammonta invece al 20,73 per cento.

Un'analisi dei dati del bilancio 1981 relativi ai diversi settori di intervento consente altresì di rilevare come, in rapporto al 1980, gli stanziamenti assegnati ai servizi per i rapporti economici e commerciali come pure quelli per l'emigrazione e le collettività all'estero, siano rimasti pressochè stazionari laddove per gli altri settori gli aumenti sono stati tali da annullare, solo per poche voci di bilancio, gli effetti erosivi dell'inflazione.

Si deve inoltre osservare come gran parte dell'aumento concesso sia assorbita dai maggiori oneri per la revisione dei trattamenti

del personale, dall'adeguamento dei contributi a carattere obbligatorio, dall'incidenza di leggi preesistenti e dall'applicazione di intervenuti provvedimenti legislativi: l'ammontare riservato all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle effettive esigenze di gestione è limitato a poco più di 20 miliardi.

Considerati i dati relativi all'inflazione in Italia ed all'estero verificatasi nella seconda parte del corrente anno nonchè l'ulteriore slittamento della lira nei confronti delle principali monete di conto valutarie che comporterà un maggior onere di circa il 5 per cento per le spese erogate all'estero, si può confermare quanto più volte sottolineato in passato in merito all'inadeguatezza degli stanziamenti.

Se a tali considerazioni si aggiunge la constatazione della cronica inadeguatezza degli organici, si può affermare che le lamentate carenze impediscono al Ministero affari esteri di svolgere quell'azione che appare invece sempre più necessaria sia per la posizione assunta dall'Italia nell'ambito dei rapporti internazionali sia per i compiti crescenti che vengono assegnati alle rappresentanze diplomatiche ed agli uffici consolari all'estero.

È appena il caso di sottolineare come ben 58 sedi operanti soprattutto nei paesi in via di sviluppo abbiano attualmente un organico di 3 o meno unità di ruolo laddove l'ossatura minima per garantire il funzionamento

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

regolare di un ufficio all'estero di media grandezza è di almeno 6 unità di ruolo.

Va sottolineato inoltre come il bilancio del Ministero degli affari esteri sia essenzialmente un bilancio di funzionamento e come l'efficienza ed il prestigio delle nostre sedi all'estero dipendano oltre che dall'esistenza di mezzi finanziari adeguati anche dalla possibilità di disporne tempestivamente, condizioni queste che certamente non si realizzano quando ci si trova a dipendere in gran parte dalle lamentate integrazioni di bilancio.

Gli effetti negativi di tale stato di cose sono principalmente il ricorso ad irregolarità amministrative (anticipi, prestiti, sospesi di cassa, trasporto di passività all'esercizio successivo) per far fronte a scadenze di pagamento; la tardività negli interventi di promozione economica e culturale e di assistenza ai connazionali con la conseguente perdita di incisività degli interventi stessi; lo stato di disagio dei dipendenti in servizio all'estero che si trovano ad operare nei confronti dei loro interlocutori locali nella non invidiabile posizione di contraenti morosi. Tutto ciò non può non influire sulla produttività dei nostri servizi all'estero che si risolve in definitiva in un danno all'Erario difficilmente quantificabile.

I seguenti dati, che pongono in rapporto costi e spese del 1980 rispetto al 1970, confermano queste considerazioni:

a) il rapporto percentuale del bilancio del Ministero degli affari esteri rispetto al bilancio generale dello Stato è sceso dallo 0,7 per cento del 1970 allo 0,286 per cento del 1980 (percentuale ancora inferiore a quella dello scorso anno — cioè lo 0,347 per cento, nonostante la crescita dell'inflazione);

b) l'incremento percentuale del bilancio generale dello Stato fra gli anni '80 e '70 pari al 1.071 per cento laddove lo stesso dato riferito al Ministero degli affari esteri è pari al 379 per cento;

c) l'evoluzione delle dotazioni di bilancio nell'ultimo decennio relative ai seguenti capitoli sui quali principalmente si articola il funzionamento e l'azione del Ministero degli affari esteri, consente di rilevare come gli stanziamenti iniziali di bilancio sono stati

fissati a livelli tali da determinare in più casi una perdita in termini reali delle disponibilità finanziarie.

Cap.	Denominazione	
1022	Missioni all'estero	96,97%
1110	Manutenzione mezzi trasporto	114,29%
1113	Servizio stampa	93,55%
1115	Cerimoniale	166,67%
1503	Indennità di servizio all'estero	349,21%
1504	Viaggi di servizio	873,46%
1571	Spese per il servizio corrieri	263,64%
1573	Manutenzione all'estero	426,50%
1574	Spese di funzionamento	267,16%
1575	Acquisto mezzi di trasporto	721,92%
1577	Congressi e conferenze	311,77%
2551	Funzionamento scuole all'estero	440,00%
2553	Attrezzature istituzioni scolastiche	47,06%
2555	Organizzazione convegni e congressi	300,00%
2652	Assegni e sussidi istituti cultura	248,84%

Il problema della cronica insufficienza degli stanziamenti ha dunque raggiunto livelli tali da rendere indispensabile una valutazione di natura politica sulla collocazione delle spese per le relazioni estere nell'ambito del bilancio generale dello Stato.

Si tratta di una valutazione oggettiva che prescinde dalla diversa collocazione delle forze politiche rispetto al Governo anche perchè lo stesso fenomeno è stato ripetutamente richiamato da questa Commissione, presenti governi a diversa maggioranza.

L'estensore del presente rapporto pertanto ha proposto un ordine del giorno (che la Commissione ha fatto proprio) di severo richiamo, sollecitando il Governo perchè almeno con gli strumenti di cui dispone (note di variazione e riassetto del bilancio del 1981) possa intanto predisporre adeguate integrazioni.

Ci si riferisce in particolare a tre aspetti essenziali ricavati dal corrispondente esame dei capitoli di bilancio relativi alla emigrazione, alla cultura italiana all'estero e alle sedi diplomatiche.

Di essi l'estensore di questo rapporto ha avuto occasione di riferire almeno parzialmente all'atto della relazione sulla legge finanziaria così come nella stessa sede si è occupato di riferire sui capitoli relativi alla cooperazione e agli aiuti allo sviluppo. Si vuole solo aggiungere che la legge sui comitati consolari è di imminente approvazione e che i fondi attualmente destinati al funzionamento dei Comitati consultivi potranno essere riassorbiti dalla nuova legge. Poiché ci si è proposti che questa legge introduca almeno l'avvio della tanto auspicata anagrafe elettorale, e tenuto conto delle spese di impianto della nuova struttura, occorre fin d'ora prevedere consistenti stanziamenti integrativi. Resta comunque il fatto che i capitoli del bilancio ordinario sono insufficienti in relazione a una politica diversificata che va realizzata secondo territori e flussi storici di emigrazione e in relazione ad accordi bilaterali che non coprono interamente il carico crescente della domanda di sicurezza e di assistenza.

L'azione culturale dell'Italia all'estero deve tendere a creare un'immagine importante del nostro paese, della sua storia, della sua produzione artistica, delle sue tradizioni e della sua complessa realtà sociale e civile, ma anche tecnica e scientifica, nella convinzione che la cultura costituisca una componente di rilievo nelle relazioni internazionali e possa dare un significativo contributo al loro sviluppo.

La nostra azione culturale all'estero si svolge essenzialmente, ma non esclusivamente, nell'ambito degli accordi culturali stipulati con gli altri paesi (dal dopoguerra l'Italia ha firmato 52 accordi culturali) che delineano la cornice entro cui dar vita successivamente a specifiche iniziative: lo strumento principale attraverso il quale tale azione si attua è rappresentato dalla rete dei 78 Istituti di cultura.

Le maggiori difficoltà che incontra la nostra politica culturale all'estero si riferisco-

no principalmente oltre che alle risorse finanziarie al reclutamento del personale e all'autonomia di attività degli Istituti.

Esiste una profonda sperequazione tra le risorse finanziarie disponibili e le esigenze di funzionamento degli Istituti di cultura. Nel 1980 il competente capitolo di bilancio ha presentato una disponibilità di 3 miliardi, il che ha significato in pratica un contributo medio per ciascun Istituto di circa 30-40 milioni, tre quarti dei quali vengono peraltro assorbiti dalla spesa di gestione del personale.

Ma la scarsità di mezzi non esclude iniziative di razionalizzazione. È in tale prospettiva, che può collocarsi il ruolo del Comitato consultivo di coordinamento per la cooperazione culturale insediato nel gennaio scorso, il quale tende appunto a stabilire una costante concentrazione tra gli organismi interessati alle iniziative culturali all'estero per la formulazione di linee programmatiche che servano anche ad evitare sprechi o duplicazioni.

Quanto al reclutamento del personale, il Ministero sta predisponendo un disegno di legge che — sostituendo la precedente normativa — preveda una selezione più accurata e qualificata del personale.

Occorre anche garantire un regime di autonomia, temperando l'esigenza di fornire agli Istituti orientamenti ed indicazioni programmatiche, con quella di poter impostare la loro attività anche in base alle particolari esigenze locali.

Si tratta in sostanza di evitare la « burocratizzazione » delle attività e di consentire soprattutto che attraverso di essi si esprima anche quel pluralismo culturale di cui è ricco il nostro paese.

Per le sedi all'estero c'è da aggiungere a quanto già detto in sede di esame della legge finanziaria, che una politica di gestione immobiliare che tenga conto della pluralità di esigenze emerse dall'apertura di nuove sedi, dall'aumento degli organici e dalle difficoltà crescenti degli alloggi, comporta un programma di medio periodo da finanziare con mezzi straordinari e non con interventi episodici cui si sia stati costretti, come per « l'ultimatum » del Governo indiano circa la

concessione dei suoli o per il trasferimento della capitale deciso dal Governo saudita.

Per quanto riguarda la cooperazione, all'analisi dei dati già noti si aggiunge che in aiuti bilaterali, prestati al netto di rientri, aiuti multilaterali, sono stati spesi 517,682 miliardi a fronte dei 226,000 erogati nel 1979. La capacità di spesa è stata notevole essendo intervenuto un residuo di 17 miliardi sul fondo per la cooperazione e un miliardo sui contributi per interessi; ciò, nonostante la dilatazione dei tempi tecnici che risultano essere rispetto alle nostre iniziative più che doppi nel caso di similari iniziative della CEE o dell'ONU.

Quanto alla destinazione degli aiuti, la prevalenza si è manifestata in direzione dei paesi dell'Africa Subsahariana seguiti dai paesi dell'America Latina e del Bacino Mediterraneo. Il settore privilegiato è stato quello dell'agricoltura e della pesca, dell'assistenza di emergenza, dell'educazione (Università Somala) e del settore minerario ed energetico.

Il Governo si accinge a mantenere gli impegni programmatici nel settore della cooperazione allo sviluppo e della lotta contro la fame nel mondo. Ne danno testimonianza non solo gli ingenti stanziamenti ricordati ma, soprattutto, il carattere organico e coordinato che per la prima volta ha assunto la programmazione del nostro aiuto pubblico al terzo mondo.

D'altro canto gli stanziamenti per il 1981 rappresentano solamente un passo verso il raggiungimento entro il 1983 del noto obiettivo dello 0,34 per cento del reddito nazionale.

La stessa esperienza compiuta da altri paesi, che prima dell'Italia hanno potenziato le loro politiche di aiuto al Terzo mondo, insegna come un'attività così complessa necessiti di una lunga preparazione e sia quindi suscettibile solo di aumenti programmati in un arco di tempo pluriennale.

Il 1981 d'altronde è il primo anno in cui gli stanziamenti disponibili consentono un completo collaudo degli strumenti creati nel 1979 dalla nuova legge sulla cooperazione.

Il Dipartimento che gestirà e amministrerà direttamente circa un sesto delle disponibilità, pur coordinando la programmazione d'insieme, è costituito e funzionante anche nei suoi organi consultivi.

Si tratta soprattutto di collaudare la indispensabile collaborazione dello stesso Dipartimento con gli altri Ministeri ed Enti interessati perchè la politica di cooperazione allo sviluppo si inserisca non solo nella nostra politica estera, ma nella politica di sviluppo economico del paese e diventi un significativo punto di riferimento della presenza dell'Italia nei paesi del Terzo mondo.

Per quanto riguarda lo sfondo, in cui si muove la nostra politica estera, è onesto riconoscere che l'evoluzione della situazione mondiale non ci riserva rosee prospettive.

Una frase di Thorn pronunciata un mese fa al Parlamento Europeo nel presentare il programma di lavoro della Commissione è particolarmente significativa: « Dall'inizio della guerra fredda, la situazione mondiale non è forse mai stata così preoccupante. La distensione ha subito nuovi colpi tanto che si cercano nuove espressioni per sostituire la parola stessa ». Le ragioni dei popoli così intimamente legate alla pace ed alla distensione stanno dunque per subire uno scacco, dopo un decennio di sforzi ed un periodo di speranze? Si avvererà la triste profezia del Presidente Mao sulla inevitabilità della guerra?

Purtroppo i limiti di orizzonte rappresentati dal bagaglio ideologico, culturale e politico dei contrapposti sistemi hanno impedito di vedere oltre lo steccato di Yalta ed oggi ci troviamo di fronte ad una crisi di incalcolabile proporzione e di assai difficile superamento.

Il partito peggiore nell'interpretarla è quello di cedere emotivamente alla facile suggestione di essere radicalizzati in fronti opposti eterodiretti e di non tentare di percorrere ogni strada che conduca verso uno sbocco destinato a superare almeno nel medio periodo l'incubo della dualità.

La distensione sorta in Europa con l'incontro Nixon-Brezhnev nel maggio 1972 ha mostrato i suoi limiti nella sua regionalità e più ancora nella pretesa che essa fosse esau-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stiva di fronte all'ingigantirsi di problemi che nascevano al di fuori dell'area.

Al di là della 127^a guerra, così come è stata classificata numericamente quella tra Irak e Iran (ma ve ne è una 128^a se si considera quella tra Ecuador e Perù) che ha denunciato la fragilità della pace nell'area vastissima del Terzo mondo, il dato di questi anni è stata la crescita tumultuosa di questi popoli, la loro lotta verso l'indipendenza e la sovranità nazionale, il loro inserimento nella Comunità internazionale e la incapacità di questa ultima di creare condizioni possibili di convivenza e di reale partecipazione.

Come è noto le deliberazioni dell'Assemblea dell'ONU sono frustrate dal Consiglio di sicurezza e dal diritto di veto.

Ai rigurgiti del colonialismo e del razzismo alle guerre tra stati socialisti, alle guerre cosiddette dei poveri (basti pensare al Biafra), si sono aggiunti fenomeni di instabilità politica spesso culminati in rivoluzioni cruenta, e compagnie di ventura si sono stabilizzate in regioni lontane, mentre si è accesa una nobile gara per la fornitura di Mig, di Phantom, di Mirage, di missili e armi convenzionali di tutti i tipi e di tutte le provenienze.

Il Trattato di non proliferazione nucleare salutato come salvaguardia dal contagio atomico, in realtà si è trasformato in una foglia di fico.

Il Terzo mondo si trova oggi in gran parte nella situazione del Terzo Stato disarmato di fronte a un clero che con l'ideologia e le armi e ad una nobiltà che con il danaro e le armi intendono mantenere ed estendere i loro privilegi.

Se dunque oggi il mondo è in allarme per la durezza della risposta americana alla sfida sovietica, si può fin d'ora immaginare chi potrebbe pagare le spese di questo confronto. Un prezzo altissimo di vite umane cui farebbe seguito un compromesso politico basato sulla ridefinizione delle aree di influenza. Un'operazione cioè da Congresso di Vienna o di Berlino.

Credo non occorra molto tempo per ripercorrere le tappe che hanno condotto alla crisi e che non sia difficile immaginare le ripercussioni che si potranno registrare nelle

aree di tensione, come non è difficile immaginare che per ognuna di esse non possa affacciarsi per quanto lontana una prospettiva reale di soluzione politica.

Occorre premettere che il rischio di un evolversi della situazione internazionale verso un sistema più articolato basato su una pluralità di poli autonomi è stato avvertito dal potere sovietico al momento dell'affiorare del pianeta Cina e dell'ossessiva campagna condotta da quel governo contro l'egemonismo. I primi atti cospicui costituiti dal riavvicinamento con gli Stati Uniti e soprattutto con il Giappone hanno creato quella « sindrome cinese » che spiega, ma non giustifica, eventi gravissimi come l'occupazione della Cambogia da parte del Vietnam e la conseguente reazione cinese. Il secondo aspetto, da un punto di vista politico più importante della stessa invasione dell'Afghanistan, è stato il tentativo di affermare la dottrina dell'alleanza privilegiata tra i paesi socialisti e i paesi del Terzo mondo teorizzata da Tito, il canto del cigno dell'ottantasettenne maresciallo.

In nome della identità di quei popoli e della fedeltà ai cinque principi del non allineamento, la Conferenza dell'Avana e più ancora quella recente di Nuova Delhi, hanno ribadito a grande maggioranza la loro equidistanza, ritenendo quindi obsoleta la fase del sostegno politico sovietico fornito ai popoli del Terzo mondo nella fase di decolonizzazione.

Un terzo aspetto (secondo una confidenza fatta da Brezhnev a Siad Barre) è l'interesse per le due aree vitali per i rifornimenti di materie prime, « il tesoro energetico » del Golfo Persico e il « tesoro minerario » dell'Africa australe, che ha creato le condizioni per una presenza sovietica nel Corno d'Africa, nello Yemen del Sud, in Angola e Mozambico ed infine la marcia di accostamento al Golfo Persico con l'invasione dell'Afghanistan.

Questi brevi cenni configurano gli aspetti principali della politica di penetrazione sovietica nelle aree del Terzo mondo, successivi alla rottura delle cinture già costituite in passato dai paesi occidentali in Asia con i trattati della Seato e della Cento, con il

ritiro dal Vietnam e con la vittoria della rivoluzione islamica in Iran.

L'invasione dell'Afghanistan ha creato le premesse di un'ampia reazione non solo tra i paesi islamici e non allineati come era del resto naturale, ma anche dei paesi occidentali e del Giappone (purtroppo solo a causa degli interessi energetici minacciati), ma soprattutto degli USA.

La mancata ratifica del Salt II, la decisione sugli euromissili, le sanzioni economiche, il boicottaggio delle Olimpiadi sono atti dell'amministrazione Carter e l'inefficacia di alcune di quelle misure in uno con una campagna elettorale combattuta in reazione al declino del prestigio americano nel Mondo (basti pensare al *pamphlet* dell'ex Presidente Nixon) hanno creato condizioni, con la nuova amministrazione Reagan, per un colpo di barra i cui effetti non tarderanno a farsi sentire.

Al di là delle stesse preoccupazioni sulla situazione salvadoregna e delle promesse indiscriminate di aiuti alle forze impegnate nelle varie aree di tensione a contrastare la penetrazione sovietica, sta il fatto che il bilancio militare degli USA ha subito un considerevole aumento e le cautele della precedente amministrazione sono state superate.

I riflessi immaginabili sulle aree di tensione si vanno già manifestando. Basterà citare alcuni esempi. L'incontro Sadat-Nimeiry in funzione antilibica in previsione dello sfaldamento del fronte unito attualmente al potere nel Ciad, il fallito colpo di Stato in Mauritania, il riacutizzarsi della tensione in Africa Australe con la frustrazione del faticosissimo negoziato sulla Namibia, la ripresa in forze della guerriglia in Cambogia, nel Laos, in Afghanistan e della tensione nei Caraibi e nel Salvador, ed infine il possibile incrudirsi della eruzione Medio-Orientale.

Siamo cioè di fronte al pericolo che il riacutizzarsi della tensione tra le due superpotenze conduca ad una stretta di vite dei già provati paesi del Terzo mondo, trasformandoli in una variabile dipendente dello scontro o dell'incontro bipolare est-ovest che è ritenuto centrale e dominante, proprio nel momento in cui da questo vasto e contraddittorio mondo non allineato emergono se-

gnali sicuri di reale indipendenza legati alla ritrovata identità nazionale ed ai valori storico-culturali autonomi dei rispettivi paesi, e proprio mentre faticosamente comincia a farsi luce la volontà di fare delle rispettive organizzazioni regionali dei centri di regolazione delle tensioni esistenti nei rispettivi ambiti. Non poco peso nello stallo del conflitto tra Irak e Iran è stato esercitato dagli interventi dei paesi della regione.

Così è delle conferenze islamiche, dell'OUA, della organizzazione interamericana il cui *revival* è stato sollecitato in occasione della crisi salvadoregna dal Messico, dal Brasile e dalla Colombia.

Indivisibilità della distensione e globalizzazione del negoziato hanno dunque un senso se si afferma il principio che i problemi delle singole zone di tensione siano valutati con quella attenzione per il mantenimento della pace nelle aree regionali, che gli è attribuita non tanto dalle due superpotenze quando dai paesi interessati: il che è una prima traduzione del principio affermato dai patrioti indiani già nel periodo colonista (risoluzione del Partito del congresso del 1937) che « l'Asia spetta agli asiatici ».

Questa logica elementare affidata alla ragione dei popoli, nonostante gli egemonismi, è destinata nel tempo a prevalere. Lo fu un tempo per il Vietnam lo sarà per l'Afghanistan.

Contro il pessimismo della ragione che ci conduce verso l'ineluttabilità di una *realpolitik* basata su rapporti di forza, vi è l'ottimismo della volontà che ha portato l'Iran, nonostante l'isolamento internazionale dovuto alla questione degli ostaggi, nonostante la guerra con l'Irak e la contrastata situazione interna, a non essere inghiottito dalla logica dei blocchi contrapposti.

Ed anche se il riacutizzarsi delle tensioni tende a spazzare le posizioni intermedie, la volontà di uscire da questa logica è penetrata saldamente persino nelle aree più impermeabili: il fenomeno del dissenso ad esempio è destinato ad ingigantirsi. Vi sono miti che sono inesorabilmente crollati. Non sono bastati dodici anni di predicazione incessante sui pericoli dell'egemonismo sovietico da

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

parte cinese (ed è stata questa l'unica identità di vedute tra la banda dei quattro e l'attuale gruppo al potere), ma ci è voluto l'aiuto alla repressione dei movimenti di liberazione in Eritrea, la repressione in Afghanistan, la ricostituzione delle tre sezioni della marina zarista delle quali una dislocata nell'Oceano Indiano e la presenza in forze in alcuni paesi del Terzo mondo per appannare l'immagine dell'equazione Unione Sovietica uguale sostegno dei movimenti di liberazione e di indipendenza del Terzo mondo. Causa questa non ultima del processo di liberazione dal « complesso sovietico » da parte della sinistra storica europea.

Ma si corre il rischio che sotto la spinta del *containment* e di pericolosi *linkages* e del privilegio indiscriminato ed esclusivo dato alle ragioni di sicurezza, si crei nel Terzo mondo la condizione per una resurrezione dei Ciang Kai Shek, dei Van Thieu, dei Sigman Ree, dei Somoza, cioè di forze retrive condannate dalla storia e dalla volontà affrancatrice dei popoli e che ritorni l'immagine di una America maccartista che la presidenza Carter, pur con tutte le sue contraddizioni, aveva contribuito ad archiviare.

Si è voluto insistere nel privilegiare la situazione del Terzo mondo rispetto a tutti gli altri pur grossi problemi forse più vicini alla nostra porta di casa perchè convinti che un negoziato est-ovest al massimo livello, se non si fa carico prioritariamente di garantire la pace di quell'area favorendo la regionalizzazione e l'autonomia degli strumenti regionali come i più idonei a gestire le tensioni nelle rispettive zone e ad esprimere un codice di comportamento basato sull'accettazione dei cinque principi del non allineamento e sulla limitazione nelle forniture di armi e materiali strategici ai paesi del Terzo mondo, è destinato a fallire, anche se si dovesse raggiungere un accordo soddisfacente sui problemi della sicurezza e del disarmo in Europa.

La bipolarizzazione delle tensioni può portare al paradosso incredibile di verniciare i patrioti afgani come combattenti per la libertà mentre fantocci posti al governo dopo tre colpi di Stato cruenti e l'intervento

dell'Armata Rossa, vengono verniciati come rappresentanti di un governo legale.

La verità è che quei fieri sumiti sono per l'Islam, per lo *chador*, per il taglio della mano, per il *Ramadan*, per le istituzioni islamiche in cui credono disperatamente per riaffermare con esse la loro identità, la loro indipendenza, oggi contro i russi, dopo aver lottato settanta anni per liberarsi dall'influenza del colonialismo britannico.

Così è grottesco spacciare per combattenti per la libertà i militari fascisti della giunta salvadoregna e come difensori di democrazia i guerriglieri castristi. Qui la soluzione politica può e deve farsi strada.

Internazionale socialista e Unione mondiale della Democrazia cristiana si sono offerti di mediare.

La dissuasione europea (Engleburger ne ha avuto la prova) ad un intervento militare americano è importante, ma più importante è quella dei paesi americani Messico, Colombia, Brasile, Venezuela perchè facenti parte dell'area regionale più interessata.

Ricorre oggi l'anniversario dell'efferato delitto, nella sua chiesa, dell'Arcivescovo Romero, testimone autorevole della resistenza della Chiesa verso i potenti e stimolo e sprone per tutti coloro che combattono una giusta battaglia per i diritti umani e civili ovunque calpestati.

In nome di essi è possibile che gli sforzi combinati di Brandt, di Rumor, di Herrera Campins e dell'Arcivescovo Rivera y Damos possano riuscire; ma occorre prima di tutto che si fermi il massacro. Ironia della recente storia salvadoregna è che nel 1972, Duarte e Ungo, oggi rispettivamente a capo degli opposti fronti, vinsero insieme le elezioni e non poterono insediarsi al potere per il *golpe* dei militari.

Nel quadro dello sviluppo di una strategia che traduca nelle aree regionali e subregionali i principi di una distensione una e indivisibile, si colloca anche una ritrovata e rinnovata capacità di iniziativa politica della Comunità europea.

Le gestioni regionali tendono a limitare o ad assorbire le iniziative dei singoli Paesi a meno che essi non agiscano per delega della Organizzazione. Più volte è stata lamentata

l'azione « consolare » della Francia e della Germania. Ora se è vero che questa azione ha riempito un vuoto di iniziativa è anche vero che essa finisce per snaturare l'azione politica della Comunità nel suo complesso. E non è un caso che sia proprio la Francia, sedia vuota alla Nato, adozione della bomba al neutrone, interventi militari in Africa, iniziative autonome nei settori più delicati, ad essere il Paese che maggiormente si oppone allo sviluppo delle istituzioni comunitarie, limitatrice al massimo dei poteri del Parlamento Europeo, contraria all'ingresso degli Stati Iberici nella Comunità, intransigente nell'aumento delle risorse proprie, per ricordare le cose più importanti. È vero che tra i Paesi Europei è quello che ha ricevuto la stella al merito della distensione dal Presidente Brezhnev, ma quanto sarebbe stato più auspicabile se l'intera comunità avesse discusso e presentato nel suo insieme un documento importante quale il progetto di Conferenza sul disarmo in Europa presentato alla conferenza di Madrid.

Siamo alle ultime battute di questa conferenza che rischia di chiudersi senza risultati apprezzabili. La nostra delegazione si è vigorosamente battuta perchè si compissero progressi in tutti i settori previsti dall'atto finale. Come è noto non spetta ad essa discutere sulle misure in tema di disarmo, ma bensì su quelle chiamate « *confidence bill measures* ». Insistere per un mandato che preveda una estensione delle misure di fiducia in campo militare già previste per una fascia limitata di Paesi Europei della NATO e del Patto di Varsavia, sembra tanto opportuno ed importante da richiedere un atto formale della nostra stessa Commissione. Esso sarebbe di appoggio alla citata proposta francese e alla stessa proposta di Brezhnev favorevole ad estendere fino agli Urali le misure di confidenze in condizione di reciprocità. In questo senso occorre sollecitare il Governo perchè accanto a questa iniziativa di appoggio si attivi per una conclusione positiva del negoziato attraverso un preciso mandato relativo alla convocazione della menzionata Conferenza Europea sul disarmo.

Ciò comporta una breve riconsiderazione di principio sulla filosofia che presiede ai problemi della sicurezza e della distensione e che ha ispirato il nostro Paese in sintonia con quelli della Comunità. Esse sono di evidente attualità anche rispetto alle dichiarazioni rese dal Ministro degli esteri nella seduta dello scorso 5 marzo di questa Commissione a causa della sopraggiunta lettera di Brezhnev, delle recenti reazioni americane e del recentissimo vertice di Maastricht conclusosi pochi giorni fa.

1) Sicurezza e distensione sono termini complementari e non sostitutivi almeno nella situazione attuale.

2) Le condizioni di sicurezza sono assicurate dall'equilibrio delle forze. L'iniziativa degli euromissili è stata una iniziativa correttiva di un evidente squilibrio.

3) L'esigenza che gli equilibri avvengano al livello più basso è una esigenza reale che deve essere costantemente perseguita in condizioni di evidente reciprocità.

4) Condizione essenziale per il futuro della distensione è la solidarietà e la coesione dell'Alleanza Atlantica nel quadro della quale l'Europa può assumere un ruolo fondamentale ai fini della interdipendenza tra distensione e sicurezza, nella misura in cui corrisponda agli obblighi dell'Alleanza nell'area sua propria e non fuori di essa.

È in questo quadro che le proposte contenute nella lettera di Brezhnev vanno esaminate con attenzione e possibili intenti costruttivi.

Anche se è evidente la puntuale ciclica ricorrenza delle offensive di pace sovietiche alternate alle fasi di ripresa dell'espansionismo, la valutazione della lettera va ricondotta in concreto ai suoi tre punti fondamentali.

Il primo è una concessione interessante che occorre, quanto meno approfondire. Che cioè la salvezza dell'essenziale nel negoziato Salt II non dovrebbe costituire condizione per ogni ulteriore negoziato sulla limitazione degli armamenti. Il che potrebbe facilitare l'intendimento a rinegoziare espresso dall'Amministrazione Reagan.

Il secondo è la proposta di moratoria sugli euromissili come base di trattativa che urta contro l'evidente vantaggio accumulato dall'URSS al riguardo.

Il terzo, la proposta francese di cui si è prima parlato, che presuppone un chiarimento sull'allargamento dell'area occidentale ove attuare le misure di distensione militare.

Per quanto riguarda l'adesione ad una conferenza multilaterale sugli aspetti internazionali del problema afgano e il suo collegamento con quello della sicurezza del Golfo Persico, occorre premettere che le conferenze di Islamabad e di Taif e quella dei non allineati a Nuova Delhi hanno assunto posizioni precise di cui non si può non tener conto e riguardano il ritiro (richiesto anche dalle numerose proposte occidentali) delle truppe straniere. Segnali anche deboli in questo senso non sono mai venuti dall'URSS.

Mentre il problema del Golfo Persico è naturalmente collegabile non già a quello afgano ma a quello della subregione dell'Oceano Indiano per evidenti ragioni di contiguità. E del resto il comunicato finale delle conversazioni svoltesi a Nuova Delhi tra la signora Gandhi e lo stesso Brezhnev non manca di associarli.

A coronamento vi è l'invito di Brezhnev al vertice supremo per riprendere una tradizione testimoniata proprio dalla visita di un Presidente repubblicano, il Presidente Nixon, nel 1972 con una memorabile dichiarazione il cui preambolo recita: « Gli USA e l'URSS procederanno dalla comune determinazione che nell'era nucleare non vi è alternativa nel condurre le loro relazioni se non sulla base di una coesistenza pacifica ». L'Amministrazione americana non ha respinto l'invito ma preso tempo così come si conviene a una nuova amministrazione, ma anche in relazione ad avvertimenti non teneri che esprimono la consapevolezza di non voler sanzionare la politica del fatto compiuto, avvertimenti che non possono non essere condivisi.

Vi è ormai una tendenza d'opinione diffusa in tutti i paesi del mondo verso l'affermazione di alcuni principi fondamentali, uno dei quali è quello del ritiro di tutte le forze straniere presenti nei territori del Terzo Mondo. Solo con l'obiettivo finale della neutralizzazione di questa vasta area, vi è la garanzia che essa non diventi il terreno progressivo di scontro delle superpotenze. Perchè si giunga a questi risultati occorre che le aree di maggiore tensione trovino soluzioni politiche per i loro ormai annosi e gravi problemi a cominciare da quello palestinese il cui sbocco finale resta quello della reciprocità del riconoscimento fra lo Stato d'Israele da un lato e il diritto dei palestinesi ad avere una patria che non può essere consacrato se non dalla presenza al tavolo delle trattative dei rappresentanti delle due parti. È chiaro che il raggiungimento di questo obiettivo passa attraverso una serie di tappe, dall'attuazione degli accordi di Camp David, alla soluzione del problema di Gerusalemme, al riconoscimento dell'Olp. I colloqui che si sono svolti tra il nostro Ministro degli esteri e il rappresentante dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina hanno portato a dei risultati soddisfacenti. Ma il Governo britannico ha assunto una posizione ancora più netta. Occorre inoltre che vi sia da parte degli americani il massimo impegno per la prosecuzione del negoziato, anche se si è preso tempo in vista delle elezioni imminenti che si prevede possano segnare il ritorno al potere del partito laburista israeliano.

Le dichiarazioni rese da Peres nei suoi incontri segreti in Marocco e Giordania lasciano appunto sperare che vi sia una più larga disponibilità in direzione del problema dell'autogoverno nelle fasce occupate di Gaza e della Cisgiordania e che (ciò che allo stato è quasi impossibile) il nodo sulla sovranità di Gerusalemme possa trovare in una soluzione teocratica tridimensionale un emblematico superamento.

La pressione esercitata dai Paesi islamici nei confronti della questione palestinese

non può essere sottovalutata. Le conclusioni della conferenza di Taif anche se minacciose perchè prevedono il boicottaggio verso i Paesi che riconosceranno lo *status* attuale di Gerusalemme non fissano scadenze immediate. Ma sono certo sintomi eloquenti.

Altro aspetto caldo è rappresentato dalla situazione cambogiana, là dove una soluzione politica non può che prevedere, oltre che il ritiro delle truppe straniere dal territorio, quell'assetto neutralistico al quale la Cambogia si attenne durante il governo del principe Sihanouk, e che il ritiro dello stesso Sihanouk può più d'ogni altro garantire come simbolo di unità nazionale.

Altra situazione complessa è quella relativa all'Africa australe dove il negoziato sulla Namibia che era arrivato ad uno stadio soddisfacente dopo i faticosi e ripetuti incontri del gruppo delle nazioni europee cosiddette del contatto (incaricate dall'ONU di proporre una via risolutiva) proprio a causa del riacutizzarsi della tensione e del disimpegno del Sud-Africa rischia di rimanere lettera morta.

Questo può comportare una ripresa della tensione in una area in cui cominciavano ad aprirsi spiragli di maggiore riflessione soprattutto dopo la nascita del nuovo Stato indipendente dello Zimbabwe, un esemplare modello di come l'abile negoziato del Governo della signora Thatcher unito alla moderazione di Mugabe, ha portato in modo indolore questo Paese dopo oltre dieci anni di guerriglia verso l'indipendenza, le elezioni e il governo della maggioranza nera.

Così anche la recrudescenza degli atti di intervento del Governo sudafricano dopo un periodo di tregua e addirittura di contatti con i governi confinanti per la sistemazione di problemi comuni, ha creato situazioni di gravi difficoltà. I pur timidi tentativi di riforme del Governo sudafricano che per la verità aveva avuto in questi ultimi tempi segnali di resipiscenza sia in relazione all'autosufficienza degli Stati regionali (che così come sono strutturati sono

destinati a diventare delle vere e proprie riserve di mano d'opera a basso prezzo), sia in relazione alla concessione dei diritti civili ai colorati, uno spiraglio di riconsiderazione della politica di *apartheid*, rischiano di essere vanificati da un ritorno alla durezza.

I 25 miliardi di dollari investiti in quel paese dai paesi occidentali e dal Giappone dovrebbero stimolare ad influire in direzione del cambiamento e non ad assicurare l'impunità di una politica. L'attrazione che esercita il Sudafrica in ragione delle sue risorse di uranio e carbone è immensa, ma ad essa dovrebbe corrispondere una politica intelligente e costruttiva che imponendo il rispetto dei più elementari diritti civili non alimenti tensioni nel cuore dell'Africa australe, anche se oggi la lotta al Sud Africa costituisce uno dei pochi cementi di unione dell'organizzazione degli Stati africani.

La necessità dunque che l'Europa non disperda il carattere specifico che i problemi di natura regionale hanno nel quadro globale di politica internazionale, la spinge ad assumere iniziative nel Medio Oriente con l'insistenza sui problemi palestinesi, in America centrale con l'invito alla soluzione politica nel Salvador, e nell'area dell'Europa orientale con un atteggiamento di moderazione sugli avvenimenti in Polonia.

Questi avvenimenti hanno determinato una crisi all'interno del sistema raccolto intorno al patto di Varsavia, destando vive e fondate apprensioni dopo l'esito cruento della rivolta ungherese e della primavera di Praga. Nonostante la gravità della situazione, le pressioni sovietiche, le manovre del Patto di Varsavia, l'evolversi della situazione interna dimostra un senso di moderazione da parte del nuovo governo polacco e dei dirigenti di Solidarnosc, moderazione che gli incidenti pur gravi di Radom e di Bydgoszcz non hanno al momento compromesso. Lo stesso atteggiamento di prudenza si mantiene all'esterno. L'Unione Sovietica ha disposto un'apertura di credito al governo che consente il consolidamento dei debiti con gli occidentali, i quali senza ecce-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zione hanno accolto la moratoria richiesta dal governo polacco. Il ricordo di Danzica (1939) è troppo recente perchè si debba cessare dall'ispirarsi a un senso di naturale prudenza. Del resto la stessa dichiarazione dei dieci a Maastricht di rispetto della situazione interna polacca e di continuazione degli aiuti alimentari si ispira agli stessi criteri.

L'esito nel complesso interlocutorio della riunione dei Dieci riporta l'attenzione sui problemi più scottanti della Comunità.

Al qual proposito così si è espresso il Presidente della Commissione: « L'Europa — mi perdonerete la metafora — si presenta oggi agli europei come una casa senza tetto, vista la mancanza di unione; senza riscaldamento, visto il disavanzo energetico; senza architetto, visto che si è estinta quella generazione dei padri che l'hanno accompagnata al fonte battesimale; con un imprenditore sull'orlo del fallimento, visto l'imminente esaurimento delle sue risorse; circondata da un giardino ancora abbastanza presentabile ma la cui manutenzione comincia a costare cifre sempre più esorbitanti; e abitata da inquilini alle strette, poichè spesso senza lavoro, proprio nel momento in cui altri vorrebbero entrare ad abitarvi ». La traduzione di questa metafora porta a considerare che vi è innanzi tutto una sproporzione tra consenso su grandi temi di politica estera da parte della CEE e crisi interna della stessa, drammaticamente emersa sui problemi della gestione dell'Europa Verde.

Lo stesso squilibrio si riscontra nel quadro istituzionale, e i risultati operativi del rapporto Tindemans e dei tre saggi sono ben lontano dal correggerlo.

La realtà è che anche qui si riproduce la vicenda dei tre Stati generali della rivoluzione francese: quasi tutti i poteri al Consiglio, paralizzato peraltro dagli interessi contrapposti, pochi alla Commissione, pochissimi al Parlamento europeo.

Più confortante l'andamento del sistema monetario.

La comprensione dimostrata dai *partner* al recente provvedimento di evoluzione della lira che finisce per penalizzare la Comu-

nità a vantaggio delle esportazioni italiane è una riprova della utilità di una scelta e della validità di un sistema che si è dimostrato un polo di stabilità (dopo il primo insuccesso dell'unione economica e finanziaria) ed ha avviato il processo che al termine di questo biennio di sperimentazione deve trovare sbocco in una più impegnativa fase istituzionale. Sarà questa una riedizione dell'accordo del 1978 oppure un consolidamento del sistema definitivo, con la creazione di un fondo monetario e di uno scudo europeo?

Altro punto problematico nella vita comunitaria concerne il bilancio della Comunità e il connesso problema inglese, solo provvisoriamente risolto. Entro il giugno la Commissione dovrà preparare un rapporto che prospetti soluzioni definitive tramite cambiamenti strutturali: viva è la preoccupazione sulla reale possibilità di tale soluzione, in presenza di un netto rifiuto di Inghilterra, Francia e Germania a superare il tetto dell'uno per cento del gettito IVA quale contributo di risorse proprie.

La nostra penalizzazione risulterà grave, colpiti come saremo dall'esaurirsi delle risorse comunitarie dedicate alle politiche strutturali su cui l'Italia puntava per equilibrare i vantaggi ottenuti dagli altri paesi nella politica agricola. Ma occorre ricordare che è preferibile comunque anteporre agli intenti rivendicazionistici e corporativi quelli legati alla dinamica di sviluppo della Comunità nel suo complesso, perchè diventa più difendibile una posizione in favore del rialzo delle risorse proprie e dei riflessi che da questo aumento potranno derivare al potenziamento delle strutture agricole. Ciò non toglie che la battaglia dei prezzi non debba essere condotta a protezione dei prodotti mediterranei, specie in presenza di un allargamento dei Paesi produttori e se l'intervento strutturale verrà considerato alternativo a quello sui prezzi.

L'aumento dei prezzi agricoli in ragione del 7,8 per cento e l'introduzione del principio di corresponsabilità finanziaria indebolisce la parte più debole dell'agricoltura italiana. Questo principio applicato senza discriminazione al fine di limitare le ecce-

denze non tiene conto che l'Italia non è un Paese eccedentario e si troverà a pagare alla stessa stregua di altri Paesi responsabili delle eccedenze. D'altra parte la mancanza di un meccanismo riequilibratore che tenga conto della disparità dei livelli inflattivi dei vari Paesi finisce per consolidare uno squilibrio tra prezzi e costi che incide, per esempio, sul nostro Paese in misura del 7,8 per cento (aumento dei prezzi) contro un tasso di inflazione del 18,4 per cento; mentre alla stessa misura del 7,8 per cento corrisponde nella Germania occidentale il 6 per cento del tasso d'inflazione.

A Maastricht il Governo si è fatto carico del problema, cui ha aggiunto quello non meno grave della siderurgia italiana che ha incontrato un limite nella proposta di disciplina, in tutti i Paesi della CEE, degli aiuti nazionali al settore siderurgico.

La linea di indirizzo uscita da Maastricht non ha mancato di riguardare i settori più importanti della crisi economica in cui la Comunità si dibatte, prevedendo una assoluta priorità diretta alla riduzione dell'inflazione (e in questo senso i provvedimenti italiani sono stati accolti con favore) e al coordinamento degli sforzi tesi a favorire la crescita, a ridurre la disoccupazione, a rendere meno acuto il problema energetico.

Per quanto riguarda i prezzi e l'approvvigionamento nel settore energetico, il Consiglio dei dieci ha insistito sulla riduzione della dipendenza degli Stati dalle fonti esterne di energia e sul ricorso a fonti alternative e sullo sviluppo di nuove tecnologie.

Come ciò potrà tradursi, con quale programma comune e con quali strumenti, si discuterà nel mese di giugno.

Ed è a questo appuntamento che è attesa la credibilità del nostro Paese: nella corrispondenza tra una politica che attui accanto a una revisione dei comportamenti pubblici e privati, una ripresa degli investimenti senza di che le attuali misure di emergenza seppure necessarie, finirebbero in pochi mesi per ottenere effetti droganti.

Quanto ai problemi relativi all'allargamento della Comunità, l'ingresso del Portogallo e della Spagna, che si spera (dopo la fine della condizione di candidato del Presidente Giscard) possa essere accelerata, comporta problemi interni e soprattutto problemi di rapporto con Paesi terzi nel Bacino mediterraneo.

Il nostro Paese ha sempre manifestato favore all'allargamento considerato sempre più opportuno da un punto di vista politico specie dopo il fallito colpo di Stato in Spagna, che ha rivelato come il pericolo di una involuzione antidemocratica sia tutt'altro che scomparso. L'ingresso della Spagna nella Comunità non può infatti che consolidare e corroborare il regime democratico.

Occorre però che la nostra conclamata vocazione mediterranea non si limiti alla geografia, ma si manifesti in previsione dell'allargamento, nel promuovere contatti opportuni perchè il rafforzamento dell'area mediterranea nella Comunità comporti sostanziali modifiche istituzionali. L'introduzione della maggioranza qualificata in seno agli organi decisionali prevista dai trattati e mai applicata può essere uno strumento fondamentale per il riequilibrio delle attuali prevalenti tendenze continentali.

Ma è la politica regionale che ne è lo strumento fondamentale: senza organismi di sviluppo nelle aree del sud della Comunità il divario è destinato a crescere. La Banca europea trasformatasi ora in erogatrice di crediti non può essere un volano sufficiente di sviluppo.

Esistono oggi problemi mediterranei legati alla coesione politica dell'Alleanza e della stessa Comunità ed altri esterni. La situazione turca nel suo duplice aspetto di contraddizione con il regime dei Paesi dell'Alleanza e di contenzioso con la Grecia sul problema di Cipro dovrebbe indurre il nostro Governo a promuovere iniziative, essendo i tempi della acuta tensione superati dalle maggiori disponibilità dimostrate da entrambi le parti.

Gli aspetti cosiddetti subregionali assumono un rilievo sempre maggiore nella misura in cui le iniziative possano maturar-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

si e muoversi in un ambito autonomo. Così è stato per il Patto di Osimo, così può essere — a cagione di questo promettente inizio — per un allargamento dell'area di cooperazione adriatica all'Albania. Ne ha parlato Forlani nel discorso inaugurale ma non mi pare che si sia andati più in là di questa dichiarazione. Si potrebbe sperimentare una iniziativa che consenta di trasferire per esempio nel settore della pesca il passaggio dagli accordi bilaterali a un sistema di cooperazione e di gestione attraverso organismi misti rappresentativi dei diversi organismi nazionali interessati.

La ratifica degli accordi di Malta ci darà occasione di approfondimento; ma resta il fatto che la garanzia di neutralità offerta dall'Italia e aperta alle adesioni di altri Paesi si muove nella linea di una politica di distensione. Sempre più preoccupante la situazione nel Libano ove al regime di convivenza ritenuto esemplare fino a qualche anno fa, tra gruppi religiosi diversi, si è sostituita una conflittualità permanente complicata dalla questione palestinese.

Il progetto di federazione regionale affacciato alla Conferenza panaraba può offrire una positiva anche se lontana soluzione politica.

L'area subregionale del Bacino occidentale mediterraneo registra una proficua presenza del nostro Paese, non immune da incertezze.

Ritengo che una visita nel nostro Paese del Premier libico possa essere vantaggiosa se ci si chiarisca, anche in questa sede, il groviglio dei rapporti tra Italia e Libia senza nulla tacere delle questioni legate al terrorismo straniero e domestico di quel Paese, ai rapporti commerciali, agli approvvigionamenti petroliferi, agli investimenti reciproci, ai diritti di pesca, alla questione del Ciad, alla questione maltese, al contenzioso con i Paesi del Maghreb e l'Egitto.

Così pure occorre che la nostra posizione sulla questione del Sahara orientale si ispiri al massimo di prudenza, consapevoli come dovremmo essere che occorre rafforzare i nostri legami con un Paese come l'Algeria con il quale non si farà mai abbastanza, non solo sul piano economico e

commerciale (basti pensare al gasdotto) ma anche sul piano politico e culturale. La soluzione del gravissimo problema degli ostaggi americani in Iran è un grande merito del Governo di Algeri.

Sul ruolo del Parlamento europeo si è fin troppo discusso, ma limitandoci alla sfera dei rapporti con il Parlamento nazionale dobbiamo constatare che siamo rimasti fermi agli auspici.

Si può almeno, profittando della normativa regolamentare sulle udienze conoscitive, permettere ai nostri parlamentari europei di partecipare alle riunioni più significative della Giunta per gli affari europei?

Altro aspetto irrisolto, oggetto di un recente dibattito in Senato, la razionalizzazione anche nelle sedi istituzionali dei rapporti tra politica estera e comunitaria. Abbiamo ascoltato e letto un interessantissimo rapporto del ministro Scotti e auspichiamo un raccordo tra Esteri, Presidenza e Parlamento per seguire le fasi di realizzo delle proposte operative in esso contenute. Ma siamo tuttora privi di segnali.

Un altro segnale che gradiremmo ricevere è costituito dalle direttive del CIPES, l'organismo di coordinamento che presiede alla politica economica del nostro Paese all'estero.

Dall'esame del nostro bilancio risulta che gli stanziamenti per le attività commerciali del Ministero sono fermi al 1975, cioè sono praticamente, a causa dell'inflazione, diminuiti di un terzo.

La pluralità dei poli istituzionali in cui si articola la nostra politica economica all'estero, dal Ministero degli esteri al commercio estero, all'ICE, alle Regioni e agli Enti di Stato per non parlare delle imprese private e delle multinazionali (ricordiamo il settore delle telecomunicazioni) è tale che essi hanno tante braccia quanto la bontà divina. Riesce il CIPES a fornire gli indirizzi necessari? Qual è il ruolo dei vari Ministeri, in particolare del Tesoro che ha parte preminente insieme all'INA nella concessione per l'assicurazione dei crediti italiani all'estero?

Lo dico soprattutto perchè il neonato Dipartimento della cooperazione senza i necessari raccordi rischia di diventare un altro braccio senza testa. Ma non è solo il coordinamento dell'esistente che dovrebbe presiedere all'attività del CIPES, quanto il rilancio dei grandi temi dello sviluppo che sono parte così rilevante della nostra politica estera e che nel triennio saranno assistiti dalla non trascurabile cifra aggiuntiva di 4.500 miliardi; temi che qualificano con atti concreti il nostro interesse a colmare il divario crescente tra paesi industrializzati e sottosviluppati.

Come si è cercato di dimostrare, la chiave fondamentale per il successo del dialogo Est-Ovest è rappresentata dal problema politico del non allineamento (che coincide in gran parte con il sottosviluppo); la distensione, se vorrà costruirsi su più solide basi, dovrà riposare su un Terzo Mondo fuori dall'orbita bipolare in modo che si renda sterile la stessa corsa al riarmo e si incoraggi la smobilitazione della strategia dissuasiva e il conseguente progressivo trasferimento di risorse verso lo sviluppo.

In questo campo le tragiche situazioni del mondo prostrato dall'ultima guerra stimolarono allora iniziative utili e produttive; oggi le condizioni del mondo non sono meno gravi: guerre, inquinamenti, fame sfidano ad una risposta di più ampio respiro.

I limiti della politica di cooperazione sono principalmente nella mancanza o nella scarsa efficacia degli strumenti sovranazionali che la regolano e nella necessità della presenza in essi degli Stati verso cui si dirige. Così come le politiche di aiuto allo sviluppo denunciano accanto al limite quantitativo la mancanza di una efficace strategia di insieme. Va ricordata la coerenza e correttezza del nostro Governo che ha votato all'ONU a favore di una revisione strutturale degli organismi internazionali dissociandosi dal sabotaggio di altri paesi come la Francia, gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, la Germania Occidentale.

Occorre a questo proposito considerare anche l'attualità del rapporto Sud-Sud (aperto dalla Conferenza dell'Avana e ripreso dalle Conferenze islamiche), non dimentican-

do che in prosieguo si determineranno in alcuni di quei paesi condizioni insopportabili per la stessa umana sopravvivenza.

Partendo dall'analisi che proprio negli Stati Uniti è stata compiuta sui processi di interdipendenza come superamento di quelli di complementarità rivelatisi perniciosi per lo sviluppo economico dei paesi del Terzo Mondo; considerate le difficoltà di costruzione di un nuovo ordine economico basato sull'uguaglianza, occorre muoversi in direzione di tre obiettivi più realistici che sono prima politici che economici. Il primo comporta l'accettazione del principio trilaterale (Stati Uniti-Europa-Paesi industrializzati) come base solida e punto di partenza per la riforma e/o l'invenzione di strumenti che accentuino i processi di interdipendenza con i paesi del Terzo Mondo e dei loro strumenti regionali. Il secondo presuppone la considerazione che il rischio che la interdipendenza non elimini le cause dello scambio ineguale va fronteggiato con la partecipazione e il concorso responsabile di quei paesi che hanno accentuato al massimo, anche per scelta di regime interno, i loro processi di autonomia decisionale. Il terzo, infine, è che il *collective management* deve prevedere un sistema di garanzie sul piano delle decisioni politiche che un sistema interrelato di strumenti e di organismi multilaterali deve assumere per favorire i meccanismi di integrazione economica internazionale.

Un *test* importante, che viene più volte ricordato, è il Fondo monetario internazionale come strumento di crescita e di promozione allo sviluppo. Il passaggio dal sistema del *dollar standard* a quello dei diritti speciali di prelievo è il punto nodale di una riforma che corresponsabilizzi al massimo i paesi partecipanti ed eviti i rischi dell'imperialismo finanziario. Il ruolo dell'Europa è essenziale anche perchè essa, accettandolo, sarebbe costretta ad accentuare il processo intracomunitario di integrazione monetaria; così pure fondamentale il ruolo del Giappone mentre i paesi dell'OPEC potrebbero trovare una appropriata allocazione del *surplus* monetario oggi destabilizzante il mercato finanziario internazionale, ed

una partecipazione autorevole ai processi decisionali. Occorre un atto di volontà politica pari a quello che diede vita a suo tempo al sistema di Bretton Woods laddove fu proprio Keynes, capo della delegazione inglese, a proporre la mondializzazione delle monete di scambio.

Una visione dei problemi di politica estera legata allo sviluppo e al rafforzamento delle aree regionali non può che supporre strumenti adeguati. Per quanto riguarda il Ministero degli affari esteri, la specializzazione per aree diventa preminente rispetto all'attuale sistema di settorialità spesso di difficile comunicazione e può facilitare una impostazione diversa dell'attuale dispersiva e contraddittoria struttura di bilancio. Le resistenze ad una riforma più volte sollecitata sono molte ma non insormontabili; più grave è il dormiveglia in cui è piombato il nostro Parlamento, nonostante la sostanziale costruttività che ha sempre distinto i lavori della 3^a Commissione del Senato.

L'estensore del presente rapporto vuole concludere la sua incompleta e lacunosa esposizione con il richiamo a considerare, in questa fase difficile che stiamo attraver-

sando, la politica estera del nostro Paese come un possibile polo di convergenza.

Se le forze politiche rappresentate in Parlamento sono d'accordo sulle opzioni fondamentali, Europa e Difesa atlantica; se d'accordo, pur nella varietà e nella disparità delle interpretazioni, sui grandi temi della distensione, della prospettiva multipolare, del ruolo del Terzo Mondo nella Comunità mondiale e, ancora, sui temi della cooperazione allo sviluppo e su quello del potenziamento delle strutture preposte alle relazioni internazionali, allora, al di là della contingenza di questo bilancio, sarà possibile enucleare, come nel caso delle « misure di confidenza », atti comuni che consolidino una prassi bipartitica come è nella tradizione democratica di molti paesi e che ha visto proprio in Senato in tempi non lontani una sua concreta manifestazione.

In un tale spirito, la 3^a Commissione, a conclusione dell'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri, si è espressa in senso favorevole alla sua approvazione.

ORLANDO, *relatore*

RAPPORTO DELLA 7^a COMMISSIONE

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

(RELATORE SCHIANO)

ONOREVOLI SENATORI. — Pare opportuno premettere, ad un esame dei dati del bilancio della pubblica istruzione, che non figurano nella tabella n. 7 le somme previste nell'elenco n. 6 della tabella n. 2 (stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro). Va altresì considerato che con le spese non più di competenza del Ministero della pubblica

istruzione, ma tuttavia pertinenti alla istruzione (vedasi, ad esempio l'edilizia scolastica passata alle regioni) il bilancio della Pubblica istruzione rappresenta solo una parte, sia pure la più consistente, della spesa globale che, nella Repubblica, viene destinata all'istruzione ed alla cultura.

Rapporto tra la spesa per la Pubblica istruzione quale risulta dalla tabella n. 7 e la spesa totale sostenuta dal bilancio dello Stato.

Ammontare complessivo previsto della spesa dello Stato per il 1981	177.730.818.033.000
Ammontare complessivo previsto della spesa del Ministero della pubblica istruzione per il 1981	14.967.976.400.000

Rapporto tra la seconda e la prima:

— per l'anno 1981	8,42%
— per l'anno 1980	8,9 %
— per l'anno 1979	7,53%
— per l'anno 1978	12,58%
— per l'anno 1977	13,1 %

È da considerare peraltro che, nel bilancio a legislazione invariata, così come era stato presentato dal Governo alle Camere l'incidenza della spesa per la pubblica istruzione sul totale della spesa sostenuta dallo Stato era del 9,12 per cento: ciò faceva sperare una conferma della osservazione già fatta, che l'anno 1980 avesse segnato una inversione di tendenza, da decrescente a crescente, nel rapporto percentuale tra spesa complessiva del bilancio dello Stato e spesa per la Pubblica Istruzione.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Confronto tra la spesa prevista nel bilancio della Pubblica istruzione per il 1981 e quella per il 1980.

Spesa prevista per il 1981	14.967.976.400.000
Spesa assestata per il 1980	11.296.062.400.000
Aumento percentuale del 1981 rispetto al 1980	32,5 %
Aumento percentuale del 1980 rispetto al 1979	23,36%
Aumento percentuale del 1979 rispetto al 1978	18,33%
Aumento percentuale del 1978 rispetto al 1977	26,95%
Aumento percentuale del 1977 rispetto al 1976	31,9 %

Anche sotto questo aspetto resta confermata l'inversione di tendenza già notata nel 1980.

Aumento, in termini monetari, del bilancio 1981 sul bilancio assestato 1980:

per la parte corrente	+ 3.671.947.900.000
per il conto capitale	— 33.900.000
Totale	+ 3.671.914.000.000

Aumento, in termini monetari, del bilancio di previsione 1980 su quello del precedente anno 1979:

per la parte corrente	+ 2.141.961.900.000
per il conto capitale	— 42.000.000.000
Totale	+ 2.099.961.900.000

L'aumento complessivo della somma impegnata in bilancio è la risultante di un aumento relativamente enorme della spesa di parte corrente e di una riduzione (quest'anno molto più contenuta) della spesa in conto capitale.

L'aumento di lire 3.671.914.000.000 previsto nel bilancio 1981 viene utilizzato per lire 3.565.121.100.000 da spese per il personale che assorbono pertanto il 97 per cento dell'aumento previsto.

Osservazioni generali sul bilancio della Pubblica istruzione per il 1981.

1.0 Spesa complessiva prevista in bilancio:

per la parte corrente	14.719.976.400.000	pari al 98,34%
per il conto capitale	248.000.000.000	pari al 1,66%
in totale	14.962.976.400.000	100,00%

(Nel 1980 le due percentuali furono: 98,7% e 1,3%).

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1.1. Spesa complessiva per il personale:

in servizio	13.867.212.328.000
in quiescenza	113.342.000.000
in totale	<u>13.980.554.328.000</u>

La spesa per il personale, pari al 93,40 per cento della spesa totale prevista in bilancio, rimane pressochè invariata, in termini percentuali, rispetto allo scorso anno.

Sembra opportuno presentare qui la tabella riassuntiva della ripartizione della spesa per il personale in servizio in relazione alla sua appartenenza al personale cosiddetto civile o al personale insegnante o direttivo delle scuole dei vari ordini e gradi e docente dell'Università.

1.2. Personale addetto:	Spesa (in milioni di lire)	Numero degli addetti
— Ai servizi generali (personale civile)	2.407.254,5	218.133
— Alla scuola materna	580.000,0	937.603
— Alla scuola elementare	3.241.990,5	
— Alla scuola media I grado	3.061.000,0	
— All'istruzione classica, scientifica e magistrale	847.489,4	
— All'istruzione tecnica e professionale	1.911.001,0	
— All'istruzione artistica	240.951,3	
— All'educazione fisica	440.000,0	
— Agli istituti di educazione	13.700,0	
— Agli istituti dei sordomuti e dei ciechi	1.884,0	
— All'istruzione media non statale (indennità commissioni esami: cap. 3602)	253,7	
— All'istruzione universitaria	1.120.687,8	
— Agli scambi culturali (cap. 5202 - 5203)	1.000,0	
Totale	13.867.212,3	

Nel 1980 il numero degli addetti (218.129 + 923.144 = 1.141.273) era inferiore a quello del corrente anno di 14.463 unità di cui 4 appartenenti al personale civile e 14.459 al personale insegnante.

Gli allegati al bilancio consentono di avere alcune notizie, riferite al 1° aprile 1980, della situazione del personale.

Da queste notizie si ricava il seguente prospetto.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N.	Categoria del personale	Numero dei posti	
		Secondo le tabelle organiche	Coperti al 14-1980
1	Personale civile (allegato n. 3)	11.304	8.921
2	Personale non docente scuola materna, elementare, secondaria, artistica, istituzioni educative (allegato n. 5)	—	163.039
3	Personale non docente Università (allegato n. 19)	53.307	44.358
4	Personale non docente Accademie e Conservatori (allegato n. 13)	1.324	1.597
5	Ispettori tecnici periferici - Scuola elementare (allegato n. 4)	600	207
6	Insegnanti di scuola materna (allegato n. 6)	—	54.988
7	Direttori didattici (allegato n. 7)	5.011	4.520
8	Insegnanti elementari (allegato n. 8)	298.652	289.362
9	Presidi e docenti scuola media (allegato n. 9)	206.829	256.711
10	Presidi e docenti istruzione classica scientifica e magistrale (allegato n. 10)	39.746	66.880
11	Presidi e docenti di istruzione tecnica (allegato n. 11)	—	104.829
12	Presidi e docenti di istituti professionali (allegato n. 12)	—	58.469
13	Personale direttivo e docente accademie, licei artistici, conservatori (allegato n. 14)	7.494	9.547
14	Personale direttivo e docente istituti d'arte (allegato n. 15)	4.756	7.641
15	Docenti di educazione fisica allegato n. 16)	23.226	35.102
16	Personale direttivo e docente degli istituti di educazione (allegato n. 17)	1.237	1.242
17	Personale direttivo e docente istituti dei sordomuti e dei ciechi (allegato n. 18)	162	162
18	Docenti dell'Università, di ruolo e non di ruolo, compresi i professori incaricati (allegato n. 20)	27.197	40.481
	Totali	680.845	1.148.056

Non stupisce la differenza nel numero degli addetti dichiarata in 1.155.736 nella nota preliminare ed accertata in 1.148.056 negli allegati al bilancio quando si consideri che gli allegati si riferiscono alla data del 1° aprile 1980, la nota alla data del 30 settembre 1980.

Sembra piuttosto che si debba prestare attenzione:

— alle categorie di personale per le quali non sussiste tabella organica;

— a quelle per le quali i posti coperti sono inferiori a quelli previsti nell'organico;

— a quelle per le quali i posti coperti sono superiori (talora molto superiori) a quelli previsti nell'organico;

— all'incidenza complessiva del personale amministrativo che è composto da 217.915 persone, (come risulta dalla somma dei numeri 1-2-3-4 della tabella) rispetto al perso-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nale docente e direttivo che è composto da 930.141 persone (come risulta dalla somma dei numeri da 5 a 18 della tabella): per ogni 4,2 insegnanti c'è un amministrativo;

— alla funzione, rispetto a questa situazione, normalizzatrice e/o inflattiva del disegno di legge n. 1112 sul cosiddetto precariato all'esame di questa Commissione.

1.3 Decremento demografico e leva scolastica.

Non è il caso di richiamare notizie già note sul decremento demografico e sulla conseguente diminuzione degli iscritti che progressivamente si manifesta a partire dalla istruzione elementare.

Si riportano gli ultimi dati Istat (febbraio 1981):

ALUNNI DELLA SCUOLA MATERNA, D'OBBLIGO E SECONDARIA SUPERIORE

SCUOLE	ANNO SCOLASTICO 1978-79		ANNO SCOLASTICO 1979-80		ANNO SCOLASTICO 1980-81	
	Alunni iscritti		Alunni iscritti		Alunni iscritti	
	Totale	al 1° anno di corso	Totale	al 1° anno di corso	Totale	al 1° anno di corso
Materne	1.854.219	—	1.852.425	—	1.840.355	—
Elementari	4.384.300	847.253	4.518.409	830.704	4.435.217	825.775
Medie	2.932.615	1.035.870	2.903.502	1.029.878	2.893.270	1.050.553
Secondarie superiori . .	2.334.766	701.371	2.385.742	695.980	2.415.325	695.005

STUDENTI ISCRITTI E FUORI CORSO ALL'UNIVERSITA'

Facoltà	ANNO ACCADEMICO 1977-78			ANNO ACCADEMICO 1978-79			ANNO ACCADEMICO 1979-80				
	Studenti in corso		Studenti fuori corso	Studenti in corso		Studenti fuori corso	Studenti in corso		Studenti fuori corso		
	Totale	Iscritti al 1° anno		Totale	Iscritti al 1° anno		Totale	Iscritti al 1° anno			
288	762.825	235.069	233.337	288	777.768	250.118	254.791	292	767.719	242.422	268.157

Già lo scorso anno fu osservato che in Italia il rapporto tra il numero dei docenti e quello degli alunni è dei più elevati fra quelli esistenti nei paesi industrializzati (da 1 a 17 nella materna; da 1 a 15 nell'elementare, da 1 a 12 nella media dell'obbligo, da 1 a 10 nella secondaria superiore).

Tenuto conto dell'andamento delle iscrizioni e dell'incremento delle assunzioni di personale non è da credere che il rapporto si sia abbassato, si deve anzi ritenere il contrario.

1.4. Aggiornamento del personale (docente e non docente).

A questo scopo risultano stanziati in bilancio 13,2 miliardi di cui 8 al cap. 1121 per la formazione e l'aggiornamento di tutto il personale dipendente dal Ministero; 1,2 al cap. 1122 per studi di ricerca in campo pedagogico e nelle tecnologie educative; 4 al cap. 1204 per contributi agli IRRSAE.

Lo stanziamento medio per dipendente dal Ministro della pubblica istruzione, sia esso docente o non docente, è di lire 11.421.

Non è molto, ma può non essere poco, tenuto conto del fatto che gli IRRSAE stanno ancora completando la loro struttura che è condizione per la loro funzionalità.

Sembra essenziale, comunque, una impostazione generale dell'aggiornamento capace di stimolare il costume scolastico in atto verso mete di più alta competenza e capacità professionale senza provocare crisi di rigetto che portano necessariamente con sé il rifiuto dell'aggiornamento.

Sotto questo aspetto può essere utile segnalare l'opportunità che l'impegno recentemente assunto dal Ministro per l'organizzazione di conferenze provinciali e distrettuali per la programmazione dell'attività scolastica si concreti in iniziative persuasive di significato promozionale.

1.5. Il problema del costo delle supplenze.

Nel 1980 fu istituito il nuovo capitolo 1032 per raccogliere unitariamente, da 14 diversi capitoli, la spesa per supplenze prevista in miliardi 504,8. Per il 1981 la predetta cifra è integrata di miliardi 195,2. La spesa complessiva prevista è dunque di 700 miliardi.

Si ritiene di poter affermare che il problema delle supplenze è complesso e che i provvedimenti ad esso afferenti compresi nel disegno di legge sul precariato ne colgono solo un aspetto.

Tenuto anche conto dell'alta percentuale di femminilizzazione del corpo docente si dovrebbero tener presenti altre esigenze e precisamente:

- rivedere il calendario scolastico che, dopo la soppressione di alcune festività e le modificazioni introdotte con la legge n. 517 del 1977, è diventato troppo rigido e pesante;

- rivedere eventualmente il trattamento economico durante i periodi di assenza;

- disporre maggiori accreditamenti agli uffici scolastici provinciali sul cap. 1114 (spese per accertamenti sanitari) che ammonta a milioni 500;

- evitare situazioni incentivanti e quasi provocanti all'assenteismo che si determinano quando nella scuola c'è personale di ruolo, in soprannumero, pagato... per non insegnare;

- favorire la coincidenza della sede di residenza effettiva con la sede di servizio.

1.6. Osservazioni conclusive sul personale.

L'ampia attenzione dedicata al personale e ad alcune questioni ad esso connesse sembra giustificata non solo dal fatto che ad esso è destinata la quasi totalità della spesa, ma anche dalla considerazione che la buona scuola è fatto in primo luogo dai buoni maestri. Non c'è dubbio che in taluni casi sia particolarmente necessaria anche una adeguata attrezzatura (come, ad esempio, nell'istruzione tecnica e professionale e nella ricerca scientifica) ma anche in queste situazioni se non c'è un docente valido non c'è scuola.

Si tratta pertanto di tener sempre presente, nelle decisioni che si assumono per la scuola, la necessità di buoni maestri.

Riassumendo sembrano rilevanti i seguenti problemi:

- rapporto quantitativo personale non docente - docenti - alunni: quale sia il valore ottimale e come raggiungerlo;

- rapporto quantitativo docenti-alunni: quale sia il suo valore ottimale e come raggiungerlo;

- se le conseguenze della liberalizzazione dei piani di studio e di altri provvedimenti di legge garantiscano, con la laurea, quella fondamentale preparazione di base senza la quale ogni aggiornamento è impossibile;

- se e quale valore abbia, in questa situazione, il ritorno al concorso come strumento di reclutamento e come mezzo per stimolare e completare la preparazione di base;

- quali iniziative siano più efficaci per l'aggiornamento del personale;

- quali iniziative siano da assumere per il contenimento del fenomeno delle supplenze.

La Corte dei conti, nella sua decisione e relazione al « Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1979 » presentata alla Presidenza del Senato il 5 luglio 1980, così si esprime a proposito del personale (cfr. vol. II, pag. 309):

« A conclusione di queste brevi notazioni di indole generale è da sottolineare come il

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero della pubblica istruzione, anche secondo quanto emerge dal quadro finanziario più oltre esposto, continua a presentare le caratteristiche di una struttura di grandi dimensioni destinata quasi esclusivamente all'amministrazione del personale; ne è prova la quota di onere per esso sostenuta, pari, nel 1979, al 92 per cento circa dell'intera spesa. Il recupero di efficienza del comparto è indubbiamente legato al modo in cui tale gestione verrà condotta e, cioè, al ruolo che

il Ministero intende rivestire nei riguardi del suo personale e, in specie, di quello preposto ai servizi dell'insegnamento. Se la cura degli aspetti retributivi e di stato giuridico è, infatti, indispensabile, altrettanto lo è la cura dell'aggiornamento e del perfezionamento degli insegnanti, la formazione di gran parte dei quali offre limitate garanzie, anche in relazione ai noti sistemi eccezionali di reclutamento del personale da tempo privi di carattere selettivo ».

2. Spese per il funzionamento didattico-amministrativo:

— Per la scuola elementare (cap. 1572+5.964.863.000 rispetto al 1980)	36.000.000.000
— Per la scuola media (cap. 2081+3.500.000.000 rispetto al 1980)	38.000.000.000
— Per l'istruzione classica, scientif. magistr. (cap. 2281+1.800.000.000 rispetto al 1980)	16.800.000.000
— Per l'istruzione tecnica (cap. 2480+3.700.000.000 rispetto al 1980)	60.000.000.000
— Per l'istruzione professionale (cap. 2481 + 2.000.000.000 rispetto al 1980)	30.000.000.000
— Per le accademie e l'istruzione artistica (cap. 2682+1.500.000.000 rispetto al 1980)	14.000.000.000
Per un totale di	194.800.000.000
e con un aumento rispetto allo scorso anno di miliardi 18,5 circa.	

3. Spese per l'espansione scolastica:

— ripercussioni di nuove istituzioni e sdoppiamenti di corsi e classi per l'anno scolastico 1980-81	70.152.200.000
— nuove istituzioni e sdoppiamenti di corsi e classi per l'anno scolastico 1981-82	29.807.700.000
Per un totale di	99.959.900.000

Nel 1980 la somma stanziata di bilancio allo stesso scopo è stata di L. 132.500.200.000.

4. Organi collegiali:

il cap. 1135 prevede lo stanziamento di lire 7.500.000.000 per la costituzione degli organi collegiali della scuola e il funzionamento degli organi distrettuali. Constatando la delicata e pericolosa fase che la vita degli organi collegiali attraversa si ritiene di dover riaf-

fermare il principio che non è lecito, ed è spesso controproducente, non osservare le leggi in vigore in attesa di altre diverse ed auspicabilmente migliori. A maggior ragione il relatore ritiene che non sia lecito al potere legislativo chiedere a quello esecutivo di sospendere l'efficacia delle leggi in vigore senza averle abrogate o sostituite.

5. Alunni minorati fisici e/o psichici:

eliminati gli stanziamenti già previsti ai cap. 1571 e 2082 « non dovendosi provvedere alle spese indicate nella denominazione » nonchè al cap. 1581, è auspicabile che chi di competenza provveda non potendosi ammettere che mai, e in modo particolare nell'anno dedicato alle persone invalide, venga attenuato l'impegno o il servizio. Sembra auspicabile che il Ministro promuova accertamenti per conoscere realmente la validità e l'efficacia delle funzioni dell'insegnante di sostegno.

Osservazioni relative alle singole rubriche.

1.0. Servizi generali:

1.1. Situazione del Ministero e dei provveditorati.

In relazione ad auspici ed iniziative di riforma sembra interessante considerare, anche se riferite al 1979, quanto la Corte dei conti, nella relazione già citata, osserva sull'argomento (pagg. 396, 401, 402).

« Di un certo rilievo permangono le carenze di personale nell'ambito dell'Amministrazione centrale e periferica. Su una dotazione organica complessiva, pari a 10.715 unità, considerata al netto dei posti a disposizione dei ruoli unici (articolo 3 del decreto presidenziale n. 618 del 1977), risultano presenti in servizio, al termine dell'esercizio, 8.768 dipendenti. Le unità fuori ruolo, tutte della carriera direttiva, sono 17.

Vacanze di varia misura si registrano nell'ambito della carriera direttiva (— 23%), in quella esecutiva (— 21%) e in quella di concetto (— 12%). Particolarmente rilevante è il numero dei posti non coperti nella carriera ausiliaria, ove prestano servizio 512 unità su 1.023 posti di organico.

Un cospicuo numero di posti (861) riferito a tutte le carriere dovrebbe, comunque, trovare copertura a seguito dell'espletamento di procedure concorsuali autorizzate nel 1979 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ». . . .

« È stata posta in risalto, anche nelle precedenti relazioni, la vastità e complessità degli adempimenti di competenza degli uffici scolastici provinciali da ricondurre al pro-

gressivo decentramento delle funzioni in materia di personale. All'attività ormai da anni espletata riguardante, tra l'altro, l'applicazione delle varie norme del decreto presidenziale n. 417 del 1974 (ricostruzioni di carriera per il personale direttivo e docente della scuola), del decreto-legge n. 13 del 1976, convertito nella legge n. 88 dello stesso anno (inquadramenti), del decreto presidenziale n. 420 del 1974 (provvedimenti per il personale non docente), si sono aggiunti di recente gli adempimenti relativi all'amministrazione del personale delle scuole in base alla legge n. 463 del 1978. Questi ultimi consisteranno, non soltanto nell'inquadramento e nella nomina di personale, ma, ovviamente, anche nell'emanazione dei numerosi atti conseguenziali, come le conferme in ruolo, le ricostruzioni di carriera, il collocamento nei nuovi livelli retributivi.

« Le note salienti di tutta l'attività dei Provveditorati, quali possono riscontrarsi dall'esercizio del controllo cui essa, prevalentemente in fase preventiva, è sottoposta, possono così sinteticamente essere segnalate:

1) difficoltà connesse alla materia regolata da un intricato sistema normativo; difficoltà non rimosse finora che in minima parte dell'avvio delle procedure automatizzate compromesso, a sua volta, da problemi di programmazione legati alla mole delle tipologie normative;

2) carenze di personale, specialmente delle carriere direttive e di concetto, non sempre ovviate efficacemente dalla collaborazione di personale insegnante comandato o distaccato cui spesso manca la qualificazione per il tipo di attività prevalentemente amministrativa e contabile che viene svolta negli uffici;

3) scarsa o addirittura inesistente mobilità territoriale; arretrati o ritardi nell'espletamento dell'attività in materia di personale sono assai più marcati presso i Provveditorati delle province di maggiore dimensione e, in genere, presso quelli aventi sede nei più grandi centri urbani; il che non si può spiegare soltanto con la maggior mole dell'attività in presenza di servizi più complessi ed articolati, ma sarebbe piuttosto indicativo di una insufficiente distribuzione del perso-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nale non proporzionalmente adeguato al fabbisogno dei vari uffici;

4) mancanza o insufficienza di indirizzo e coordinamento da parte degli uffici centrali; ad esse sarebbero in gran parte da attribuire le illegittimità sostanziali o formali che si riscontrano in occasione del controllo dei provvedimenti da parte della Corte ».

Si ritiene anche di dover notare che la scuola elementare, la più diffusa con ramificazioni capillari sul territorio nazionale, è sempre stata amministrata con funzionale tempestività dal Ministero tramite i provvedimenti.

1.2. Radiotelevisione scolastica:

il capitolo 1140 reca uno stanziamento di lire 2.500.000.000 per la realizzazione e la trasmissione di programmi di radiotelevisione scolastica attuati dalla RAI-TV di intesa con il Ministero della pubblica istruzione.

2. Scuola materna:

Tenuto conto che il numero degli alunni della scuola non statale è di gran lunga superiore a quelli della scuola statale e che la scuola materna si qualifica come realizzazio-

ne dell'articolo 31 della Costituzione è da ritenere che il rapporto tra i due stanziamenti rispettivamente di miliardi 31 e 750 milioni (cap. 1461); 601 e 400 milioni (cap. 1401 e 1431), non sia equo.

3. Istituti di educazione (convitti ed educandi):

le notizie secondo le quali si intende trasferire la competenza sulle istituzioni educative alle autonomie locali ai fini della integrazione dei servizi sociali del territorio suscitano due ordini di preoccupazioni:

— quella di un probabile declassamento di dette istituzioni a una mera azione assistenziale;

— quella del quasi certo disinteresse dei preposti alle autonomie locali nei confronti di istituzioni che, per la provenienza dei loro utenti, travalichino ampiamente i confini. Il disinteresse degli amministratori si preannuncia come causa del decadimento delle istituzioni.

4. Istruzione universitaria:

Ci si limita, in questa sede, a citare i nuovi capitoli di bilancio istituiti per effetto della legge n. 28/1980:

4010 - Stipendi ed assegni fissi ai ricercatori universitari	80.000.000.000
4123 - Contratti con studiosi ed esperti	38.000.000.000
4124 - Borse di studio per dottorato, perfezionamento e specializzazione	8.000.000.000
4125 - Contratti con lettori di madre lingua straniera	16.000.000.000
4126 - Per la costituzione di consorzi tra Università italiane e Università straniere	500.000.000

Sembra utile menzionare anche alcuni « vecchi » capitoli di bilancio, che ricevono un particolare incremento o che sembrano significativi:

4115 - Borse di studio di addestramento didattico e scientifico (con un aumento di di L. 9.706.000.000)	10.000.000.000
4122 - Per l'attività sportiva universitaria (con un aumento di L. 1.000.000.000)	3.500.000.000
8551 - Spese per la ricerca scientifica (con un aumento di L. 50 miliardi)	141.000000.000

Quanto al problema dell'istituzione di nuove Università, e della statizzazione di taluni atenei non statali, la 7^a Commissione ha in corso l'esame di una serie di provvedimenti in ordine alla copertura economica dei quali, si ricorda che nell'elenco n. 6 della tabella 2 sono accantonati 23 miliardi.

* * *

Conclusione.

Si è in presenza di un bilancio complesso come complessi sono i problemi della scuola, travagliato come la cultura del nostro tempo, rigido (il 93,43% della spesa è destinato al personale) e pertanto non suscettibile di facili modificazioni. La 7^a Commissione permanente, sulla base dei dati sopra riportati e delle considerazioni svolte si esprime favorevolmente sulla tabella n. 7.

SCHIANO, *relatore*

RAPPORTO DELLA 1^a COMMISSIONE

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

(RELATORE COLOMBO Vittorino - V.)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione del Ministero dell'interno per il 1981 reca spese per lire 2.657.403 milioni, ivi compresi 49.750 milioni introdotti con la seconda nota di variazione, in applicazione della legge n. 336 del 1980 concernente provvedimenti straordinari per il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nell'importo determinato per il 1981 dalla legge finanziaria. Cento milioni sono iscritti nel conto capitale. Tra le sette rubriche in cui è ripartito il totale, spicca la rubrica 4 - Sicurezza pubblica, con l'importo di lire 1.269.780 milioni. Segue la rubrica 7 - Servizi civili, con 967.962 milioni, impegnati in larghissima misura per trasferimenti a favore di mutilati e invalidi civili, sordomuti e ciechi civili. Vengono poi in ordine decrescente la rubrica 5 - Protezione civile e Servizi antincendi, con 249.376 milioni, la rubrica 1 - Servizi generali, con 104.007 milioni, la rubrica 2 - Amministrazione civile, con 16.158 milioni, e infine la rubrica 3 - Affari dei culti, con 468 milioni.

Il bilancio dello Stato per il 1981, come è noto, è costruito « a legislazione vigente »; occorre tenerlo presente per non avere un quadro del tutto parziale delle prevedibili spese di competenza del Ministero dell'interno nel corso dell'anno.

Il bilancio assestato per il 1980 recava infatti una previsione di spesa complessiva

di lire 14.588.727 milioni. È quindi opportuno segnalare che sul fondo speciale del Ministero del tesoro sono compresi lire 13.100 miliardi per il finanziamento dei bilanci comunali e provinciali e che ai capitoli del Tesoro 6682 e 2531 sono stati trasportati fondi rispettivamente per poco più di 10 miliardi utilizzati nel 1980 per integrare i capitoli dell'Interno relativi al pagamento di lavoro straordinario al personale e per altri 30,9 miliardi circa relativi alle spese di funzionamento del SISDE.

Variazioni in aumento, per oltre 330 miliardi di lire, attengono al trattamento del personale in servizio e in quiescenza.

A proposito di personale va segnalato il numero piuttosto consistente di posti scoperti rispetto alle tabelle organiche. Tale fenomeno assume aspetti preoccupanti per il personale di Pubblica sicurezza — civile e militare — carente, alla data del 1° aprile 1980, di quasi 16.000 unità, per circa il 18 per cento del totale previsto, ma è rilevante anche per il personale dell'Amministrazione, mancante di oltre 1.000 unità, quasi il 13 per cento.

Variazioni in aumento registrano anche, per 373 miliardi le voci relative alle pensioni e alle indennità ai mutilati ed invalidi civili, sordomuti e ciechi civili.

Non risultano per ora iscritti nello stato di previsione dell'Interno per il 1981 lo stanziamento relativo alla legge 13 agosto

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1980, n. 466, «elargizioni a cittadini vittime del dovere e del terrorismo», fissata dalla stessa legge per il 1980 in lire 45 miliardi, nonchè le spese per le consultazioni elettorali e referendarie previste nel corrente anno, per le quali nello stato di previsione del Tesoro esiste però uno stanziamento di 150 miliardi (capitolo 6853).

Nell'apposito fondo speciale del Ministero del tesoro (capitolo 6856) esistono accantonamenti relativi a provvedimenti legislativi in discussione o di recente approvati rientranti nella competenza del Ministero dell'interno e precisamente:

per la prevenzione dell'abigeato in Sardegna: 100 milioni;

riforma dell'assistenza: 10 miliardi;

servizi antincendi negli aeroporti: 40,350 miliardi;

nuovo ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza: 200 miliardi

oltre ai già citati 13.100 miliardi per la finanza locale che la legge finanziaria ha incrementato di ulteriori 2.300 miliardi.

La stessa legge finanziaria ha iscritto altresì nel fondo speciale di parte corrente le seguenti voci:

provvidenze a favore dei decorati al valore civile: 150 milioni;

indennità di rischio e di volo agli operatori subacquei ed agli elicotteristi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco: 208 milioni;

provvedimenti in favore dei profughi stranieri: 1.000 milioni;

istituzione dei ruoli dei traduttori interpreti della Pubblica sicurezza: 2.406 milioni;

norme per la disciplina dell'elettorato attivo, la tenuta e la revisione dell'anagrafe elettorale: 3.700 milioni;

aumento degli organici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco: 11.600 milioni;

assunzione a tempo determinato di 3.000 giovani per i servizi della pubblica sicurezza: 18.500 milioni;

potenziamento e ammodernamento tecnologico dei servizi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica: 150.000 milioni.

Tra i temi che l'esame dello stato di previsione richiama alla nostra attenzione spicca con particolare rilievo la problematica vasta e aperta relativa alle autonomie locali, nell'aspetto istituzionale come nell'aspetto finanziario.

Si tratta di riflessioni pressochè consuetudinarie, dato che in proposito il dibattito politico-culturale, le sperimentazioni, le proposte, le iniziative legislative si susseguono da tanto tempo. Per la verità, per quanto riguarda il nuovo ordinamento delle autonomie, dopo il fervore degli anni decorsi, pare di dover registrare una sorta di ristagno susseguente a tentativi ed esperienze nel complesso insoddisfacenti, e forse anche per questo accompagnato da un approccio più pacato e da maggiori aperture nell'approfondimento e nella ricerca di convergenze.

È ormai largamente acquisita la linea che considera i comuni, l'ente intermedio e le regioni come livelli polivalenti di governo che concorrono, al pari del governo centrale, anche se in forme specifiche e differenziate e per ambiti territoriali definiti, allo sviluppo generale del paese. Dagli amministratori locali si rileva ogni giorno la esigenza e l'urgenza di un complesso riordinamento che valorizzi pienamente l'originaria vitalità del comune e ricostruisca l'ente intermedio con caratteristiche di piena rappresentatività e funzionalità, in un disegno globale caratterizzato dai necessari momenti di flessibilità.

È necessario che esso si realizzi con rapidità ed equilibrio, senza cedimenti a improprie suggestioni di antagonismo allo Stato e alle sue articolazioni decentrate — ma in tali casi non si avrebbero autonomie bensì municipalismi — che esulerebbero dallo spirito e dalla lettera della Carta costituzionale.

È perciò altamente auspicabile che il dibattito parlamentare e politico si intensi-

fichi per il perseguimento di quei larghi consensi che la stessa natura della materia richiede e che il Governo apporti il contributo del preannunciato disegno di legge.

In materia di finanza locale si deve lamentare il perdurante regime di provvisorietà che condiziona spesso la stessa operatività degli enti. Senza rimettere in discussione la scelta che ha reso la finanza locale pressochè totalmente « derivata » e pur riconoscendo gli aspetti significativamente positivi dei provvedimenti degli ultimi anni, giustamente ispirati ad una doverosa valutazione della unitarietà della spesa pubblica, non si può sottacere la negatività di una situazione che vede annualmente contrapposti gli enti locali al Governo in una sorta di trattativa sindacale sull'entità dei trasferimenti.

Il ripetersi degli incrementi percentuali sulla base della spesa storica, perpetua e aggrava ulteriormente le sperequazioni a favore degli enti che in passato hanno speso di più, non importa se oculatamente o meno, nè servono a modificare la situazione gli accenni di cambiamenti introdotti quest'anno, timidi e scarsamente incidenti.

Solo una nuova e chiara normativa che ancori i trasferimenti dallo Stato agli enti locali a parametri oggettivi e a *standards* omogenei può realizzare una giusta distribuzione sottratta a valutazioni discrezionali come ai giochi dei rapporti di forza, mettendo tutte le comunità locali sullo stesso piano di fronte alle possibilità del paese e dando una base di certezza che consenta una amministrazione in grado di programmare la sua azione annuale e poliennale. L'obiettivo non è di facile realizzazione e richiederà una fase transitoria per il riequilibrio e il trapasso ai nuovi criteri, ma è urgente mettersi sulla nuova strada. Vanno parallelamente superati taluni lassismi in materia di tariffe dei servizi, oltretutto chiaramente inefficaci ai fini della lotta all'inflazione, mentre appare opportuna la definizione di un'area impositiva propria agli enti locali, al fine di consentire alle comunità che lo desiderano di espandere la produzione di servizi sociali al di là dei

limiti consentiti dal finanziamento a carico del bilancio statale, rivitalizzando anche per questa via la responsabilità degli amministratori.

È perciò auspicabile che il lavoro legislativo in corso alla Camera dei deputati in materia di finanza locale possa giungere quanto prima a conclusione ma non si può non rilevare come sarebbe apparso utile e naturale che esso si svolgesse contestualmente e unitariamente con la discussione sul riordinamento istituzionale.

In materia di sicurezza pubblica l'anno in corso sarà caratterizzato dall'avvio del nuovo ordinamento della polizia. È superfluo ribadire qui l'importanza, i principi, le prospettive, anche in relazione al poco tempo passato dalla discussione della legge relativa da parte del Senato.

Più opportuno appare sottolineare la delicatezza e le difficoltà di una fase di passaggio che vedrà notevolmente impegnati Governo e Parlamento nella realizzazione delle norme delegate e che comporterà poi una completa ristrutturazione di uffici, organismi, reparti senza che ciò possa mai significare allentamento anche transitorio nella tensione per lo svolgimento dei compiti istituzionali.

Positivamente va valutato il fatto che nel bilancio e nella legge finanziaria oltre allo stanziamento di 200 miliardi di lire per il nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e a quello di 18,5 miliardi per l'assunzione a tempo determinato di 3.000 giovani, figurino anche quello di 150 miliardi per il proseguimento del programma di potenziamento e ammodernamento tecnologico per i servizi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica già impostato e portato avanti sulla base della legge 24 dicembre 1979, n. 651.

L'emergenza non è cessata. Il terrorismo e le organizzazioni eversive hanno ricevuto duri colpi ma non sono debellati, la criminalità comune pare trovare sempre più sofisticati sviluppi organizzativi, lo spaccio e la diffusione della droga assumono ormai le dimensioni di un gravissimo fenomeno sociale.

Le forze dell'ordine combattono su tutti questi fronti — con forze spesso insufficienti — una dura battaglia che costa drammatici sacrifici di sangue.

Assicurare ad esse il massimo di preparazione, efficienza, sicurezza, tranquillità economica, è strettamente doveroso ma altrettanto necessario è che ognuno dei loro appartenenti senta che il suo duro e quasi sempre oscuro lavoro è accompagnato dai sentimenti di ammirazione e di gratitudine di tutta la comunità nazionale.

Il recente terremoto nell'Italia meridionale ha riproposto con il linguaggio drammatico di lutti e distruzioni immani il problema di un adeguato sistema di protezione civile. Sarebbe probabilmente impossibile ed economicamente insostenibile costruire e mantenere efficiente una struttura univocamente finalizzata, permanentemente operativa e proporzionata all'entità di simili catastrofi.

Le direttrici da seguire attengono necessariamente al potenziamento del Corpo dei vigili del fuoco, alla migliore possibilità di usufruire dell'apporto rilevante delle Forze armate, alla predisposizione della capacità potenziale di utilizzare rapidamente il contributo operativo di enti, organizzazioni, gruppi di volontariato.

In ordine al potenziamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco va segnalato che sono operanti due leggi in grado di realizzare significativi miglioramenti.

La legge n. 930 del 1980 « Norme sui servizi antincendi negli aeroporti e nei servizi di supporto tecnico ed amministrativo contabile » — per la quale è stata segnalata la esistenza nel fondo speciale del Tesoro dello stanziamento di 40 miliardi 350 milioni — prevede infatti anche l'istituzione nell'ambito del Corpo di un nuovo servizio, appunto per l'esplicazione di compiti di « supporto tecnico », con la dotazione di 1.500 unità di personale.

La legge n. 336 del 1980 concerne invece « provvedimenti straordinari per il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco » e per essa la legge finanziaria ha determinato l'accennato stanziamento di lire 49

miliardi 750 milioni sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno oltre ad altri 36 miliardi 850 milioni sullo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici.

Oltre a ciò nella stessa legge finanziaria è previsto un ulteriore stanziamento di lire 11 miliardi 600 milioni per aumento degli organici del Corpo.

In tema di protezione civile va altresì segnalato — anche se esula dall'ambito delle previsioni di spesa del Ministero dell'interno — che l'articolo 17 della legge finanziaria autorizza la spesa di lire 50 miliardi per il 1981 (e 300 miliardi per il 1982 e per il 1983) per la costituzione, l'equipaggiamento e l'addestramento di reparti operativi mobili delle Forze armate per il concorso alla protezione civile e il soccorso delle popolazioni colpite da calamità, in Italia o all'estero.

È da ritenere che esistano pertanto le premesse per poter conseguire un livello complessivo di organizzazione che consenta di assicurare all'occorrenza interventi sempre più tempestivi e di maggiore efficacia.

Senza soffermarsi su altri aspetti della attività del Ministero dell'interno, pare opportuno richiamare l'attenzione per un ultimo tema.

È stato segnalato che tra gli accantonamenti compresi nel Fondo speciale del Ministero del tesoro destinati a provvedimenti in corso di discussione ve n'è uno di lire 10 miliardi per la riforma dell'assistenza. Come è noto i disegni di legge relativi sono da lungo tempo all'esame della Camera dei deputati ed è doveroso esprimere la speranza che si possa rapidamente pervenire a conclusioni legislative che fissino i principi fondamentali di un quadro complessivo che comprenda i poteri di coordinamento e di indirizzo del Governo, la potestà normativa delle regioni, le concrete attività operative degli enti locali e il giusto spazio da riconoscere alle istituzioni di volontariato.

Con queste considerazioni la Commissione ha deliberato di esprimere parere favorevole.

COLOMBO Vittorino (V.), *relatore*

RAPPORTO DELLA 8^a COMMISSIONE

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

(RELATORE DEL PONTE)

ONOREVOLI SENATORI. — Nell'esaminare lo Stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per il 1981 si deve preliminarmente rilevare, come del resto è già stato fatto in sede di esame del disegno di legge finanziaria per il 1981, la difficoltà per una comprensione globale della politica della spesa, derivante dall'esame in tempi diversi dei due documenti fondamentali su cui è articolato il complesso generale della previsione di spesa per l'anno 1981.

Occorre ricordare che con la legge 5 agosto 1978, n. 468, di riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, si è operato uno stretto rapporto di coerenza e complementarietà tra la legge di bilancio e quella finanziaria.

Quest'anno, anche sulla base della passata esperienza, si è avviata una sostanziale modifica di alcuni aspetti essenziali del processo di formazione del bilancio, agendo in particolare su due punti fondamentali:

1) rapporto tra progetto di bilancio e quadro normativo sostanziale di entrata e spesa vigente all'atto di presentazione al Parlamento del disegno di legge di bilancio;

2) contenuto della legge finanziaria.

Quanto al primo aspetto, la connessione documentale tra il disegno di legge di bilancio e quello della legge finanziaria ha subito una profonda riconsiderazione.

Le due prime applicazioni della riforma contabile avevano visto, infatti, il progetto di bilancio incorporare sin dal momento della sua presentazione al Parlamento gli effetti contabili recati dal contestuale disegno di legge finanziaria.

Quest'anno, invece, il progetto di bilancio 1981 risulta strutturato secondo il tradizionale assetto a legislazione vigente, con una netta separazione tra l'area delle sue determinazioni — di natura squisitamente autorizzativa e formale — e quelle sostanziali demandate al disegno di legge finanziaria.

Una tale separazione ha portato quindi ad escludere dal progetto di bilancio 1981 l'intera manovra concepita con il disegno di legge finanziaria sia per la parte intesa a modificare ed integrare la legislazione di entrata e spesa, sia per la parte rivolta alla rimodulazione delle quote annuali relative a leggi di spesa di carattere pluriennale, nonché alle determinazioni degli ammontari dei nuovi programmi di spesa da apportare sui fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso (fondi globali).

Nel progetto di bilancio in esame il problema relativo alla determinazione delle *tranches* per l'anno 1981 delle leggi di spesa a carattere pluriennale è stato risolto mediante l'assunzione in bilancio delle quote che per lo stesso anno sono indicate nella Tabella A allegata alla legge 24 aprile 1980, n. 146 (legge finanziaria 1980).

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per le quote dei fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso (fondi globali) è stato seguito analogo criterio nel senso di iscrivere nel progetto di bilancio soltanto gli ammontari relativi alle voci che già figuravano nei fondi speciali che il Parlamento ha approvato con la già citata legge finanziaria per il 1980.

Appare evidente che essi non rappresentano il frutto della nuova manovra sui fondi speciali — che correttamente spetta alla legge finanziaria — ma esprimono piuttosto la mera proiezione di quella già in precedenza autorizzata con la richiamata legge n. 146 del 1980, recepita nel bilancio del corrente anno e relativa proiezione triennale 1980-1982.

Il processo di integrazione fra i due documenti si realizza per il tramite di una apposita nota di variazione al bilancio, una volta approvato il disegno di legge. In quella sede i due diversi aspetti deliberativi del bilancio e della legge finanziaria si collegano per delineare in via definitiva il piano di gestione delle entrate e delle spese per l'anno 1981.

Sulla base delle considerazioni fin qui esposte si passa all'esame del bilancio per la parte riguardante lo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1981, che sulla voce « spese di competenza » indica una spesa complessiva di 2.493 miliardi e 497 milioni, dei quali 141 miliardi e 308 milioni per le spese correnti e 2.352 miliardi e 188 milioni per spese in conto capitale, con un incremento rispetto al bilancio assestato relativo al 1980 di 6 miliardi e 200 milioni per la parte corrente e di 816 miliardi e 360 milioni per la spesa in conto capitale.

Si ritiene di rilevare che l'impegno della Amministrazione, come emerge dalle cifre già citate, nel settore delle spese di investimento (il Ministero dei lavori pubblici, infatti, non considerando le spese del tesoro e del bilancio che operano solo mediante trasferimenti, gestisce quasi il 50 per cento di tutte le risorse pubbliche per investimenti) è ancora più significativo se si considera, come già richiamato, che i dati previsionali non

tengono conto delle ulteriori previsioni di spesa contenute nel disegno di legge finanziaria per il 1981. Pertanto, in questa sede, la conseguenza principale della non inclusione nel bilancio di previsione dei nuovi stanziamenti contenuti nel disegno di legge finanziaria è che le autorizzazioni di spesa contenute nella tabella n. 9 sono il frutto della pluriannualità degli stanziamenti autorizzati da precedenti leggi di spesa, la cui consistenza consente di mantenere costante, anche nel 1981, un adeguato flusso di stanziamenti specie nei settori prioritari di competenza del Ministero. Inoltre le disponibilità per il 1981 sono integrate dai residui passivi maturatisi negli esercizi precedenti e che, pur prendendo atto della positiva loro sensibile riduzione, rappresentano sempre una cospicua massa economico-finanziaria e il cui ammontare è comunque ancora troppo elevato, soprattutto per la parte in conto capitale. Essi sono stimati infatti in 3.600 miliardi e 160 milioni, così ripartiti: 84 miliardi circa per la parte corrente; 3.516 miliardi in conto capitale.

Rispetto al volume dei residui passivi di pertinenza del Ministero dei lavori pubblici in essere al 1° gennaio 1980, quali risultano dal rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1979, e che erano allora di 4.228 miliardi, si ha una positiva riduzione di oltre 600 miliardi.

Per quanto riguarda l'autorizzazione di cassa per l'anno 1981, essa nelle tabelle in esame ammonta a 2.923 miliardi e 742 milioni, così ripartiti: 147 miliardi e 659 milioni per spese correnti; 2.776 miliardi e 83 milioni per spese in conto capitale.

La percentuale dell'autorizzazione di cassa sembra essere sensibilmente aumentata rispetto al bilancio assestato per l'anno 1981.

Le cifre sono state ritoccate con la « Nota di variazione al bilancio »; per le spese in conto capitale la differenza in meno di circa 300 miliardi è derivata dalla necessità finanziaria di fronte a cui si è trovato lo Stato dopo i ben noti eventi calamitosi del novembre scorso.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

C'è solo da augurarsi che tale decurtazione degli importi non produca una situazione analoga a quella verificatasi l'anno scorso per alcuni capitoli di bilancio, ove si è assistito ad una carenza di disponibilità necessaria per affrontare pagamenti derivanti da crediti esigibili da terzi, carenza che solo in ritardo è stata colmata dalla legge di assestamento, ma che ha creato notevoli problemi.

In definitiva, le somme spendibili nel 1981, se si sommano le previsioni di competenza (2.493 miliardi e 497 milioni) e i residui passivi (3.600 miliardi e 160 milioni) salgono a 6.093 miliardi e 657 milioni, con autorizzazioni di cassa di 2.923 miliardi e 742 milioni. Ciò vuol dire che il coefficiente di realizzabilità sfiora il 48 per cento sulle disponibilità complessive, con un sensibile incremento rispetto alla percentuale indicata per gli ultimi due esercizi, 1979 e 1980. Questo elemento positivo è stato anche evidenziato dalla relazione previsionale e programmatica per il 1981 predisposta dal Ministero del bilancio.

Dopo l'esposizione della parte squisitamente tecnica del provvedimento seguono alcune considerazioni generali e altre più analitiche sui singoli comparti della attività del Ministero dei lavori pubblici.

I problemi delle opere idrauliche, delle opere marittime, dell'edilizia in genere, della viabilità e dei servizi non possono né devono essere affrontati secondo la logica settoriale del passato. Questa, infatti, nel privilegiare gli aspetti quantitativi rispetto a quelli qualitativi, è stata la causa determinante dell'attuale degrado del nostro territorio. Tali problemi vanno affrontati secondo una strategia di conservazione e di riqualificazione dell'ambiente, attraverso la difesa del suolo, il coordinamento territoriale, la pianificazione delle opere infrastrutturali, la programmazione delle risorse idriche, la politica edilizia.

La svolta di tali ambiti di impegno nella previsione del bilancio non può essere disgiunta, dopo l'avvenuta definizione delle competenze delle Regioni e dei Comuni in materia di pianificazione e gestione del ter-

ritorio, dalla necessità, e, quindi, dalla consapevolezza di dover affrontare il tema istituzionale della riforma e dalla riorganizzazione della Pubblica amministrazione. Il recupero del ruolo di programmazione, di indirizzo e coordinamento del territorio, in termini di proposta, non può essere perseguito senza il rafforzamento, in termini di efficienza, delle strutture esistenti secondo la logica di una collaborazione con le Regioni e senza l'eliminazione dell'esistente sclerosi burocratica.

Da questa ultima deriva anche l'incapacità di spesa del Ministero dei lavori pubblici per quanto riguarda la realizzazione delle opere, dovuta alla farraginosità delle procedure che ostacolano la spesa effettiva di somme stanziata dalle varie leggi.

Si fa osservare in proposito come siano prioritari gli impegni rivolti ai settori delle opere marittime, della edilizia demaniale, delle opere idrauliche.

Per quanto riguarda le opere marittime la competenza aumenta di 196 miliardi, quasi integralmente per effetto della iscrizione in bilancio della *tranche* per il 1981 dello stanziamento previsto dalla legge n. 843 del 1978.

Tuttavia gli stanziamenti per opere portuali non hanno avuto alcun reale aumento, hanno subito anzi una diminuzione, perché è previsto lo slittamento delle somme del piano triennale 1979-81 (650 miliardi previsti dalla legge finanziaria del 1979) al 1982 e 1983, già in sede di legge finanziaria 1981. Così, anche se non ci fossero ulteriori slittamenti che — dati i precedenti non si possono escludere — i 650 miliardi divenuti 722 per l'inserimento di Voltri, prima esclusa dal piano, copriranno un arco di un quinquennio (1979-83) invece che di un triennio. Ciò significa anche che i 722 miliardi — già svalutati per effetto dell'inflazione — rappresentano risorse inferiori a disposizione dei porti, anche rispetto alle previsioni iniziali del 1979; e che non si è ritenuto di far partire dal 1982 un nuovo piano poliennale di finanziamento portuale che assicurasse ai porti italiani un flusso finanziario costante anche se di limitata entità.

Nè vale la giustificazione che la capacità di spesa effettiva degli stanziamenti esistenti è lenta. Ciò è vero; ma va detto che questa strozzatura riguarda anche altre leggi relative ad investimenti diversi da quelli portuali, che tuttavia sono state rifinanziate in misura anche notevole; inoltre la capacità di spesa varia da porto a porto; infine ci sono alcuni porti che hanno urgenze pressanti come quelle energetiche (esempio Terminal carbonifero a Veda). Nulla vieta che il Governo presenti con urgenza un provvedimento per snellire le procedure di spesa che sono particolarmente complesse per le spese portuali.

In realtà si rischia l'emarginazione degli investimenti portuali messa in luce anche dalle scelte congiunte della legge finanziaria per il 1981 e del Bilancio dei lavori pubblici per lo stesso anno.

Per le opere idrauliche, la previsione di competenza viene incrementata di 122 miliardi. In definitiva il settore delle opere pubbliche viene posto al centro della politica della spesa di questo Ministero in ragione della elevata potenzialità di questo settore, di assorbimento di mano d'opera e di riequilibrio dei *deficit* infrastrutturali del paese.

Rientrano in queste considerazioni anche le previsioni di spesa per la viabilità dell'ANAS, sulla cui fattibilità continuano tut-

tavia a pendere le difficoltà di reperimento dei fondi attraverso il ricorso ai mutui; problema per il quale, tuttavia, il disegno di legge finanziaria sembra aver trovato rimedio prevedendo l'eventuale finanziamento diretto a carico dello Stato delle somme che la ANAS non riuscisse a reperire sul mercato.

Si fa qui presente l'opportunità della compilazione di una scheda, come già a suo tempo proposto dall'allora ministro Stammati, dal momento in cui l'Amministrazione approva il progetto di una opera fino a quando non si arriva alla sua ultimazione; il che consentirebbe di seguire passo passo l'esecuzione dell'opera stessa e soprattutto i suoi effetti occupazionali.

L'esposizione di una relazione periodica da parte del Ministro al Parlamento in merito allo stato di attuazione delle opere non faciliterebbe soltanto la conoscenza del quadro d'insieme, ma stimolerebbe pure gli uffici interessati: non basta infatti stanziare delle spese in bilancio, occorre soprattutto preoccuparsi della esecuzione delle opere che si vogliono porre in atto.

Comunque per quanto riguarda lo stato di previsione per il 1981 la 8^a Commissione del Senato esprime parere favorevole.

DEL PONTE, *relatore*

RAPPORTO DELLA 8ª COMMISSIONE

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

(RELATORE PACINI)

ONOREVOLI SENATORI. — Non si può fare a meno, in via preliminare, di esprimere serie perplessità circa la brevità di tempo assegnata per l'approfondimento di provvedimenti piuttosto complessi quali i bilanci specie se riferiti a settori la cui caratteristica economica essenziale è la dinamicità e la peculiare articolazione.

Si nutrono dubbi, perciò, sulle reali possibilità del Parlamento di esercitare, in siffatte condizioni, la sua funzione di controllo sull'Esecutivo.

Il dibattito offre, fra l'altro, l'occasione per ritornare su argomenti ampiamente dibattuti nella 8ª Commissione negli ultimi cinque anni e che, tuttavia, rimangono attualissimi anche se numerosi disegni di legge, d'iniziativa parlamentare e del Governo, sono stati approvati al fine di adeguare il sistema dei trasporti al tipo di sviluppo economico e sociale che nel paese si è andato delineando.

Ancora molto resta da fare per realizzare gli obiettivi individuati nella Conferenza nazionale dei trasporti dell'ottobre 1978. Si ricorda il coro unanime intorno al concetto di trasporto come fattore condizionante dello sviluppo economico, come elemento fondamentale della riorganizzazione del territorio, della realizzazione del risparmio energetico, dell'intensificazione dei rapporti internazionali sia umani che economici,

di sviluppo delle aree depresse specie del Mezzogiorno, di adeguamento del rapporto fra ore di lavoro e di trasporto per i « pendolari » per la utilizzazione del tempo libero ai fini dei rapporti familiari, associativi, culturali.

Nell'ambito internazionale la posizione dell'Italia potrà essere competitiva sia attraverso l'adozione di iniziative di adeguamento delle strutture del settore alle direttive comunitarie, sia soprattutto mediante il concreto e rapido coordinamento dei vari dicasteri.

Entrando nel merito, il bilancio di previsione 1981 reca spese per complessivi 839.169,5 milioni di cui 639.487,8 per la parte corrente e 199.681,7 per il conto capitale.

Rispetto al bilancio assestato del 1980 si registra un aumento di 158.680,3 milioni così suddivisi:

milioni 116,569,1 per la parte corrente;
milioni 42.111,2 per il conto capitale.

Gli aumenti di spesa sono dovuti ad oneri inderogabili derivanti dalla applicazione di norme riguardanti l'adeguamento di stipendi, indennità di pensioni, nonché per beni ed opere immobiliari, beni mobili, attrezzature tecnico-scientifiche, trasferimenti.

Le spese correlate agli 839.169 milioni prima citati vengono raggruppate per sezioni

e categorie nella Tabella 1 di cui a pagina IV della Tabella n. 10.

Senza soffermarsi a commentare i singoli titoli, capitoli e le categorie in cui è articolato il bilancio di previsione del 1981 e bilancio pluriennale 1981-1983, è opportuno evidenziare le differenze di spesa che si verificheranno rispetto al 1981 nei due anni successivi.

Infatti, rispetto agli 839 miliardi di spese previste per il 1981, le spese previste per il 1982 ammontano a 900 miliardi e per il 1983 a 970 miliardi.

La parte di spesa più consistente riferita alla voce trasporti e comunicazioni concerne essenzialmente gli interventi dello Stato nei settori della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione e dell'aviazione civile.

Ugualmente si può dire per le spese per acquisto di beni e servizi.

Sinteticamente le linee particolari dell'azione che il Ministero dei trasporti intende svolgere nei vari settori di competenza sono:

a) Motorizzazione

Realizzazione di un piano nazionale per la istituzione in ogni provincia di centri, uffici, stazioni di controllo, al fine di assicurare efficienti prestazioni per la sicurezza, il controllo, l'informazione e lo svolgimento di tutti gli altri compiti istituzionali. Tale decentramento comporterà una migliore economia di gestione ed una maggiore produttività.

In particolare per il trasporto su strada di persone e di merci occorre: dare attuazione alle direttive comunitarie adottate a riguardo, procedere alla riforma della vigente legislazione in materia di autolinee, assicurare la ripresa di forme adeguate di contributi di esercizio a favore delle aziende esercenti linee rimaste di competenza statale, portare a compimento l'aggiornamento, con le conseguenti modifiche, della legge n. 298 del 1974 e la regolamentazione dell'autotrasporto internazionale di cose.

b) Ferrovie in concessione governativa

Gli investimenti nel settore riguardano lavori e forniture in corso a carico dei fondi di rinnovamento straordinario accantonati fino al 1978. Per gli anni 1979 e 1980 le cifre di investimento sono state poste a carico del fondo comune di cui all'articolo 10 della legge n. 297 del 1978. Sono in corso di esecuzione gli interventi di ammodernamento e potenziamento delle ferrovie Nord-Milano, Circumvesuviana, Circumflegrea, Cumana, per un importo complessivo di 200 miliardi (legge n. 493 del 1975); non risultano invece iniziati i lavori di ammodernamento della ferrovia Alifana, per i quali nel 1976 fu autorizzata la spesa di 73 miliardi.

Lavori di minore entità sono in corso in altre ferrovie.

Il problema centrale del settore è costituito dal grave *deficit* in cui si dibattono le aziende esercenti servizi ferroviari in concessione rimasto di competenza dello Stato. In questi giorni i dati ed i motivi di *deficit* sono stati ampiamente pubblicizzati.

Si ricorda in proposito che in base al decreto-legge 13 marzo 1980, n. 66, possono essere accordati acconti sino al limite dell'80 per cento delle perdite non coperte per il periodo pregresso e per l'anno 1980.

Inoltre l'articolo 10 della legge n. 297 del 1978 ha istituito un fondo comune, in sostituzione dei fondi di rinnovamento costituiti precedentemente presso le singole aziende, al fine di poter fronteggiare esigenze indifferibili e garantire la sicurezza degli esercizi.

c) Funivie

Si deve ritenere, secondo le previsioni dell'anno 1981, che gli impegni dell'Amministrazione del Ministero trasporti nel settore degli impianti a fune risulteranno particolarmente onerosi, sia come conseguenza della revisione della normativa generale sia per l'applicazione delle norme tecniche di sicurezza, di controllo, di approvvigionamento di nuove apparecchiature, sia infine

per far fronte a nuove esigenze di personale, eccetera.

d) *Navigazione interna*

Oltre ai compiti d'istituto già in precedenza espletati altri ne deriveranno per l'attuazione dello schema di decreto del Presidente della Repubblica, di prossima emanazione, contenente una normativa aggiornata in materia di stazzatura dei natanti destinati alla navigazione da diporto ed a uso privato.

Tale testo, già trasmesso per il concerto al Ministero della marina mercantile, riveste particolare importanza in quanto connesso alla determinazione delle aliquote IVA.

Risulta predisposto, inoltre, uno schema di decreto ministeriale per la rideterminazione dei requisiti fisici richiesti per il conseguimento della patente nautica da diporto. Sono state comunicate agli uffici interessati le disposizioni tecniche relative al riconoscimento dei prototipi dei fanali destinati ad essere installati su navi ed imbarcazioni adibite alla navigazione interna commerciale, privata e da diporto.

e) *Aviazione civile*

La direzione generale dell'aviazione civile, nell'anno 1981, sarà impegnata oltre che negli interventi tradizionali di gestione degli aeroporti, anche nella realizzazione di nuove costruzioni aeroportuali e nella emanazione di norme specifiche per l'aviazione civile, in osservanza delle disposizioni dell'articolo 4 della legge 27 luglio 1979, n. 299, e del decreto-legge 24 maggio 1979, n. 151.

Va notato che, per quanto attiene la gestione aeroportuale, la rete nazionale si sta arricchendo di nuove strutture ed impianti che la rendono adeguata alle esigenze di maggior sicurezza del trasporto. Sempre ai fini della maggior sicurezza e della eliminazione delle cause di inefficienza dei servizi, è significativo lo sforzo compiuto ed in corso con onere a carico del bilancio dello Stato in attuazione delle leggi n. 825 del 1973, n. 493 del 1975 e n. 299 del 1979.

Pertanto sembra indispensabile procedere ad una rapida e realistica riforma strutturale della Direzione generale dell'aviazione civile in relazione alla vastità delle attività di sua competenza ed alla particolare qualificazione dei suoi interventi, in modo da rendere efficiente ed autonomo uno strumento pubblico che deve essere all'altezza dei tempi moderni e dei compiti che è chiamato ad assolvere soprattutto dopo la costituzione dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo.

f) *Programmazione generale ed affari generali*

Sono a tutti note le funzioni assolte da questa direzione, anche per il contributo fornito alla organizzazione della Conferenza nazionale trasporti e per i progetti finalizzati predisposti in attesa del Piano generale trasporti.

Tuttavia anche questa struttura richiede una riorganizzazione, già oggetto di un disegno di legge d'iniziativa parlamentare, attualmente all'esame della 8ª Commissione.

g) *Ferrovie dello Stato*

Il calcolo degli oneri derivanti dalla presumibile evoluzione del traffico ferroviario è stato correlato all'andamento delle principali variabili rappresentative dell'economia nazionale.

Gli organismi nazionali ed internazionali addetti alle previsioni ed allo studio della congiuntura si sono limitati, data la situazione politica internazionale, a formulare previsioni **soltanto per il 1980.**

Di conseguenza non disponendo di stime per gli anni successivi, la formulazione del prevedibile sviluppo del traffico ferroviario per il triennio 1981-83 è stata effettuata sulla base di un immobilizzo dei dati relativi alla situazione economica. Per il traffico viaggiatori è stato registrato un andamento analogo, piuttosto fluttuante, tra gli anni 1979 e 1981. Esso, complessivamente, appare anelastico rispetto alle variazioni

tariffarie. È stato ritenuto opportuno adottare delle valutazioni economiche dettate dalla prudenza per gli anni 1981-83.

Si ritiene che il volume del traffico ferroviario possa aumentare in termini di viaggiatori-chilometro dai 39,9 miliardi del 1979, a 41,0 miliardi nel 1981 fino a raggiungere i 41,6 miliardi nel 1982 e 42,1 miliardi nel 1983, con un tasso medio di aumento del 14 per cento l'anno fra il 1979 e il 1983.

Per quanto attiene il traffico merci risulta vi sia stato un andamento positivo progressivo nel corso degli ultimi due anni.

Si ritiene che con l'attuale capacità di trasporto dell'azienda non sembra possibile conseguire in futuro aumenti di traffico di entità rilevante.

Se, invece, con estrema rapidità viene modificata l'attuale struttura dell'azienda, in modo da poter garantire migliori servizi e maggiori livelli di produzione, si può prevedere un notevole incremento del traffico merci nel triennio 1981-83.

Nell'ipotesi, poi, che rimangano stabili le variabili economiche più significative correlate al trasporto merci (produzione industriale ed interscambio con l'estero) si può prevedere che nel triennio tale tipo di trasporto possa svilupparsi in termini di tonnellate-chilometro ad un tasso medio annuo del 2,6 per cento. Più precisamente esso potrà raggiungere i 18,2 miliardi di tonnellate-chilometro nel 1980, 18,8 miliardi nel 1981, 19,4 miliardi nel 1982, 20 miliardi nel 1983.

Sono in corso di attuazione i programmi di investimento previsti da leggi recentemente approvate.

Dalla impostazione complessiva del bilancio si può anche rilevare che sembra avviata a realizzazione il sistema di trasporto intermodale. Anche a proposito dell'azienda ferroviaria torna opportuno il richiamo all'urgenza di una riforma che consenta snellezza di procedure, efficienza e rapidità di interventi, migliore utilizzazione delle capacità della forza lavoro e maggiore produttività complessiva.

Occorre una forte volontà politica perché tale riforma non subisca eccessivi e non più giustificabili ritardi.

Un breve commento merita l'appendice n. 1 di cui alle pagine 121 e seguenti, della Tabella n. 10, contenente il bilancio di previsione dell'Azienda autonoma delle FF.SS.

Esso presenta le seguenti risultanze:

Entrate:	milioni	7.023.382,6
Spese:	milioni	8.466.191,8
con un disavanzo di		milioni 1.442.809,2

Tali cifre, confrontate con quelle del bilancio di previsione dell'Azienda per il 1980, dimostrano un aumento del disavanzo di milioni 22.471,5.

Si tratta in verità di aumento comprensibile dato l'aumento dei costi relativi al personale ed all'acquisto di beni e servizi.

Tali dati complessivi, anche senza ulteriori analisi particolareggiate dei singoli elementi, forniscono una dimensione tale da porre in particolare evidenza l'importanza dell'Azienda e le motivazioni per la sua riforma.

Si tralascia di fare considerazioni sui residui passivi che ripeterebbero quanto più volte evidenziato da questa Commissione, anche se con accorgimenti contabili sembra che qualcosa sia stato modificato.

Infine si coglie l'occasione per sollecitare il recepimento nella normativa italiana di tutte le direttive comunitarie adottate specificatamente per ciascun settore, nell'intento di armonizzare i sistemi di traffico e di facilitare gli interscambi, finalizzandoli ad una politica economica maggiormente sensibile verso le zone più depresse dei paesi comunitari.

In conclusione, la Commissione esprime parere favorevole sulla tabella tabella in esame, facendo osservare che, nell'impostazione dell'attività del Ministero dei trasporti, non si tiene conto di un problema molto importante: il rapporto fra il traffico e i consumi energetici. In una situazione come l'attuale tale rapporto deve essere meglio studiato ed approfondito. In proposito si ricordano e si richiamano all'attenzione del Governo gli impegni dallo stesso assunti a riguardo al termine di un dibattito svoltosi in Senato, su mozioni presentate da tutti i Gruppi parlamentari, nell'aprile del 1975.

PACINI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 8^a COMMISSIONE

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

(RELATORE MASCIADRI)

ONOREVOLI SENATORI. — La tabella n. 11 comprende la previsione di spesa per il 1981 del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e due appendici riguardanti rispettivamente gli stati di previsione dell'entrata e della spesa dell'azienda postelegrafonica e dell'azienda di Stato per i servizi telefonici.

Per le attività propriamente ministeriali, la previsione per l'anno 1981 reca spese, tutte di parte corrente, per complessivi milioni 864,8 con un aumento di 270,7 milioni rispetto all'anno precedente, dovuto soprattutto ai nuovi assetti retributivi e ad adeguamenti alle esigenze della gestione.

È utile ricordare che si tratta di spese per personale in attività di servizio, in numero di 10 unità, per una spesa di 363 milioni, e per acquisto di beni e servizi, per una spesa di 500,3 milioni, che per buona parte sono destinati a rimborsi all'amministrazione postale ed all'azienda dei telefoni per gli stipendi agli addetti al gabinetto del Ministro e dei sottosegretari.

Il bilancio di previsione dell'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno 1981 presenta le seguenti risultanze complessive:

entrate: 2.615 miliardi e 803 milioni;
spese: 4.376 miliardi e 580,8 milioni;
disavanzo di gestione: 1.760 miliardi e 777,8 milioni.

Si registra rispetto all'anno 1980 un aumento di entrate considerevole, dovuto in particolare ai proventi previsti per:

servizi postali (+46 miliardi 956,6 milioni);

servizi di bancoposta (+91 miliardi 855,8 milioni);

servizi di telecomunicazioni (+42 miliardi 968,5 milioni).

Per la vendita di beni e servizi che rappresenta la parte più cospicua delle entrate (2.225 miliardi e 254 milioni), il servizio di porta-lettere e dei pacchi postali incide per 895 miliardi; i rimborsi inerenti ai servizi postali per 10 miliardi e 355 milioni; il servizio dei vaglia postali per 27 miliardi; il servizio dei conti correnti per 435 miliardi; il servizio delle casse di risparmio postali per 140 miliardi; il servizio di pagamento titoli per conto di enti pubblici per 57 miliardi e 616 milioni; il servizio dei telegrafi per 320 miliardi; i proventi dei servizi radioelettrici per 7 miliardi e 950 milioni; i canoni di uso e di manutenzione di linee per 15 miliardi e 500 milioni; i canoni di concessione dei servizi di telecomunicazione ad uso pubblico per 5 miliardi e 445 milioni. Di contro, lo stato di previsione della spesa, anche se formulato secondo criteri di contenimento, in relazione al raggiungimento di un sufficiente livello di produzione dei ser-

vizi ed alla attuazione dei piani di sviluppo programmati, pone in evidenza, in rispetto al bilancio assestato dell'anno 1980, un aumento netto di 689 miliardi e 673,6 milioni.

I maggiori oneri sopra accennati per l'anno in corso sono dovuti:

per 384 miliardi e 337,9 milioni ad incidenza di leggi preesistenti (in specie quella riguardante l'indennità integrativa speciale); per 282 miliardi e 737,5 milioni all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle occorrenze della nuova gestione; per 4 miliardi e 300 milioni all'adeguamento relativo all'ammortamento dei beni patrimoniali; e per 18 miliardi e 298,2 milioni all'adeguamento della somma da versare all'entrata in conto capitale per lo sviluppo ed il miglioramento degli impianti.

Di conseguenza, il disavanzo di gestione 1981, pari a lire 1.760 miliardi e 777,8 milioni risulta superiore rispetto al bilancio assestato dell'anno 1980 di 528 miliardi e 532,8 milioni il quale a sua volta risultava superiore di 470 miliardi e 356 milioni a quello dell'anno 1979, con un crescendo certamente preoccupante anche se riferito ad un servizio pubblico.

Per una più chiara visione dell'onere relativo al personale va messo in risalto che per quello in attività di servizio si spendono 2.469 miliardi e 336 milioni e per quello in quiescenza lire 313 miliardi e 201,2 milioni pari a complessive lire 2.782 miliardi e 538,1 milioni (l'anno scorso erano 2.182 miliardi).

Il complessivo onere per il personale, nello stato di previsione per il 1981, rappresenta il 125 per cento delle entrate correnti (l'anno scorso era il 115 per cento) ed il 64 per cento circa delle spese (l'anno scorso era il 68 per cento), costituendo così un fenomeno patologico rispetto a qualunque logica aziendale.

Se si aggiunge che le spese di gestione e di esercizio si sono ulteriormente accresciute rispetto all'anno scorso fino a 592 miliardi e 925 milioni contro i 514 miliardi del 1980, in relazione alla lievitazione dei prezzi ed alla necessità di mantenere gli impianti

ad un certo livello di efficienza, si deduce che il volume degli investimenti, tenuto conto delle possibilità della nazione, rimane comunque insufficiente ad elevare il contenuto tecnologico del settore.

Le spese per il rimborso prestiti (mutui contratti per sanare disavanzi precedenti e per finanziamenti di investimenti con leggi speciali) sono pari a lire 181 miliardi, di cui 145,3 miliardi in conto interessi e 35,7 in conto capitale. Esse non comprendono i mutui contratti dal 1972 in poi, non essendo state fissate le modalità di rimborso.

I mutui già contratti al 31 dicembre 1980 ammontano a più di 3.331 miliardi, mentre l'ammontare dei restanti mutui ancora da contrarre è di 2.342 miliardi e 944 milioni. Complessivamente, quindi, le spese per mutui sono più di 5.674 miliardi contro i 4.436 miliardi del 1980.

La cifra è preoccupante anche se occorre tener conto dell'inadeguato livello delle tariffe, condizionato da ragioni di carattere sociale, e dell'aumento delle spese relative al trattamento economico del personale.

Le cause del notevole e progressivo indebitamento della gestione finanziaria possono essere individuate nella crescita dei costi di esercizio in regime di inflazione; nella insufficiente remunerazione dei servizi resi per ragioni sociali; e negli inadeguati stanziamenti necessari per fronteggiare i massicci investimenti per la meccanizzazione dei servizi.

I rimedi proposti dal Ministero riguardano: la ristrutturazione dei settori operativi anche mediante l'automazione; la meccanizzazione sistematica dei centri di smistamento di corrispondenza e pacchi in modo da fronteggiare la concorrenza privata che si fa virulenta soprattutto nelle città e tanto più lo diventerà quanto meno servizi efficienti si offriranno da parte dello Stato; la revisione della rete di trasporti postali di superficie ed aerea; le ricerche sistematiche di mercato; la formazione e l'aggiornamento professionale del personale.

Certo, d'intesa con le organizzazioni sindacali, bisognerà puntare ad elevare professionalità e produttività dei lavoratori postali ed occorrerà specializzare i servizi e

affrontare i problemi di organizzazione della azienda e del Ministero oltre che le condizioni di lavoro. A tal proposito si potrebbe anche in tempi brevi scorporare il servizio telegrafo, telex, radioelettrici dalle poste e banco posta, unendo il primo alla telefonia.

Quanto all'attuazione del piano 1977-1981, aggiornato dal 1979 al 1983, approvato con delibera CIPE del 29 maggio 1980, esso prevede investimenti ordinari e straordinari per 2.509 miliardi (di cui 355 finanziati per l'81) così suddivisi:

edilizia operativa . . .	1.049 miliardi
edilizia abitativa . . .	172 miliardi
impianti tecnici . . .	1.108 miliardi
varie (attrezzature) . .	125 miliardi
trasporti	55 miliardi

Di questi nel 1979, primo anno di attuazione del piano, sono stati spesi od impegnati 440,5 miliardi così suddivisi:

edilizia operativa . . .	215 miliardi
edilizia abitativa . . .	39 miliardi
impianti tecnici . . .	153 miliardi
varie	20 miliardi
trasporti	13 miliardi

Occorre rilevare che è assolutamente insufficiente la previsione della costruzione di uffici locali, in numero di 376 unità, poi ridimensionate a 369, di cui 266 completamente ultimati e 103 da terminare entro il 1981, in base agli stanziamenti di 150 miliardi, attualmente previsti per legge.

In proposito si ricorda che è attualmente all'esame della Camera un disegno di legge che prevede un rifinanziamento di lire 2.750 miliardi per il completamento dei suddetti programmi di opere.

Inoltre in base alla legge n. 227 del 1975 si sono stanziati per automazione, meccanizzazione, centrali ed alloggi di servizio 830 miliardi che vengono spesi con la cadenza prevista dalla stessa legge.

In proposito si rileva la difficoltà di piazzamento sul mercato di obbligazioni, da parte del Consorzio opere pubbliche. Attualmente risultano piazzate:

dal Consorzio opere pubbliche obbligazioni per 140 miliardi;

dalla Cassa depositi e prestiti e dalla BEI obbligazioni per 150 miliardi; per un totale di 290 miliardi.

Si pone quindi un problema di rifinanziamento della legge n. 227 con un meccanismo di reperimento dei fondi più realistico.

Per quanto riguarda poi i residui passivi, essi, nonostante una positiva diminuzione rispetto al bilancio per il 1980, rimangono di consistente entità.

Giova sottolineare il particolare impegno che l'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni intende porre negli interventi straordinari per le zone terremotate.

Infatti il disegno di legge n. 1539, attualmente all'esame del Parlamento, autorizza l'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni — per provvedere agli interventi urgenti che si sono resi necessari a seguito dei noti eventi sismici nei compartimenti Puglia-Lucania e Campania — a dare attuazione ad un programma triennale di interventi straordinari, da realizzare nell'ambito delle anzidette Regioni, per l'importo complessivo di lire 350 miliardi.

Tale importo è destinato:

1) per 100 miliardi alla costruzione ed all'acquisto, anche in condominio, di immobili da destinare ad alloggi da assegnare in concessione ai dipendenti dell'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni;

2) per 200 miliardi alla costruzione ed all'acquisto, anche in condominio con altri enti pubblici, di edifici o parte di essi, da adibire a sede di uffici postali e di altri uffici operativi, nonché alla ristrutturazione di sedi patrimoniali danneggiate;

3) per 50 miliardi all'acquisto di impianti di telecomunicazione gestiti dall'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni.

Per il 1981, gli stanziamenti sono fissati in 110 miliardi di cui 30 miliardi per la costruzione ed acquisto di alloggi di servizio, 60 miliardi per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di sedi di servizi postali e 20 miliardi per l'acquisto di impianti di telecomunicazioni.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per gli esercizi 1982 e 1983 gli stanziamenti annuali saranno determinati in sede di legge finanziaria, di cui all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468.

All'attuazione del programma si procederà, ove possibile, attraverso concessioni accordate sulla base delle Convenzioni in corso, ovvero con acquisti ed appalti, direttamente a cura dell'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, mediante il ricorso alla trattativa privata, considerato il carattere sociale e di inderogabile urgenza degli interventi, avvalendosi anche dei particolari provvedimenti legislativi in materia urbanistica e di opere pubbliche vigenti al momento degli interventi nelle zone interessate.

Passando all'esame della seconda appendice allegata alla tabella n. 11, in ordine alle risultanze del bilancio dell'Azienda dei telefoni di Stato, per il 1981, i ricavi aziendali esposti nella parte corrente ammontano a 872 miliardi raggruppabili per la massima parte nelle seguenti voci:

	<i>miliardi di lire</i>
traffico telefonico interurbano . . .	385
traffico telefonico internazionale . .	189
ricavo di circuiti telefonici ceduti ai concessionari	66,5
proventi delle soprattasse	31

L'accentuarsi degli incrementi del traffico interurbano (385 miliardi rispetto ai 353 del 1980), del traffico internazionale (189 miliardi rispetto ai 108,5 del 1980) sono la risultante degli investimenti e dell'ampliamento della rete via via realizzati negli anni precedenti come, in particolare per il traffico internazionale, l'impianto dei cavi sottomarini e l'estensione della teleselezione da utente.

Coi ricavi aziendali vengono effettuate tutte le spese di personale, di gestione della rete e di investimenti. Questi ultimi ammontano a 422,2 miliardi.

Quanto agli investimenti si può evidenziare che si è passati dallo stanziamento di 115,9 miliardi del 1975 ai 422,2 del 1981.

Il bilancio dell'ASST si è chiuso costantemente in attivo.

L'attivo di gestione integrato coi canoni di concessione è stato sempre trasferito al Ministero del tesoro. Le decisioni adottate per il finanziamento della concessionaria SIP contemplano la temporanea riduzione dell'aliquota del canone dal 4,50 allo 0,50 per cento, di conseguenza il trasferimento al Tesoro per quanto concerne tale voce sarà sensibilmente ridotto.

La consistenza dei residui passivi al 31 dicembre 1979 ammonta a lire 1.056.028 milioni di cui lire 565.667,9 milioni sono resti di più esercizi precedenti e lire 490,361 milioni dell'esercizio 1979.

È da tener presente che, tra i residui dell'esercizio 1979, 383.705,7 milioni si riferiscono a impegni formali di spese correnti che vengono, per la maggior parte, pagati nell'esercizio successivo per esigenze di bilancio e di chiusura di contabilità.

L'entità dei residui effettivi delle spese di che trattasi è dovuta sia alla circostanza che essi si riferiscono per la maggior parte ad impianti di telecomunicazioni di particolare rilievo e complessità la cui realizzazione prevede tempi che abbracciano più anni sia da motivazioni prettamente amministrativo-contabili.

In materia di politica tariffaria nel settore telefonico, si ricorda che con il provvedimento tariffario di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 752 del 14 novembre 1980 il Governo ha inteso favorire il risanamento economico della gestione SIP al fine di giungere ad un effettivo equilibrio nel corso dell'esercizio 1981, avendo riguardo anche dei risultati economici conseguiti nel 1980.

La manovra tariffaria decisa con il surrichiamato decreto è stata finalizzata al reperimento, presso l'utenza telefonica, di maggiori introiti da destinare integralmente al bilancio della società SIP, allo scopo di contenere al massimo il carico aggiuntivo sulla utenza stessa e per non consentire ulteriori introiti al bilancio non deficitario dell'altro gestore del servizio telefonico (ASST).

La manovra complessiva si è tradotta quindi in una maggiorazione media dei preesistenti livelli tariffari dell'ordine del 17,2 per cento.

La maggiorazione media, a carico della utenza, è stata dell'ordine del 12,1 per cento delle preesistenti tariffe del traffico interurbano, ma essa è stata diversamente articolata sugli scaglioni tariffari, risultando particolarmente elevata per le distanze brevi e molto più contenuta per le medie e le lunghe distanze.

Nell'esercizio del traffico telefonico interurbano sono presenti sia la SIP sia l'ASST; mentre la concessionaria gestisce circa il 70 per cento del traffico di propria competenza nelle brevi distanze, le cui tariffe sono state sensibilmente maggiorate, l'ASST invece gestisce oltre il 92 per cento del proprio traffico sulle lunghe distanze le cui tariffe hanno registrato una contenuta maggiorazione.

Per tali motivi i maggiori introiti della SIP per traffico interurbano sono valutati attorno al 13,4 per cento e quelli dell'ASST intorno al 7,1 per cento.

Peraltro, a fronte dei maggiori introiti derivanti all'ASST per il traffico interurbano dell'anno 1981, di propria competenza, è stato addossato all'ASST stessa l'obbligo di contribuire all'onere che la concessionaria

SIP sosterrà per effetto delle agevolazioni concesse agli utenti delle cosiddette « fasce sociali » per i quali sono previste tariffe per scatto di contatore, di valore inferiore a quello normale di lire 80.

Anche per l'ASST, nel già citato disegno di legge n. 1539, è prevista una autorizzazione di spesa di 100 miliardi per interventi straordinari nelle zone terremotate; va altresì ricordato che a carico del bilancio dell'ASST, per effetto del decreto-legge 5 dicembre 1980, n. 799, convertito in legge 22 dicembre 1980, n. 875, è stato posto l'onere del rimborso alle società concessionarie per le agevolazioni accordate alle popolazioni colpite dal terremoto in materia di canoni e di corrispettivi per traffico telefonico.

Pertanto la Commissione esprime parere favorevole sulla tabella n. 11, ricordando che occorre procedere al riordino del settore delle telecomunicazioni per superare le attuali inutili duplicazioni degli stessi servizi e le commistioni di competenze tra soggetti controllati e controllori assicurando un più efficiente controllo dell'attività di gestione da parte dell'autorità pubblica, temi già oggetto di una indagine conoscitiva della 8ª Commissione che, a conclusione dei suoi lavori, ha redatto un documento finale.

MASCIADRI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 4^a COMMISSIONE

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

(RELATORE DELLA PORTA)

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 1981 della Difesa corrisponde sostanzialmente a giudizio della maggioranza della Commissione, alle esigenze primarie della sicurezza nazionale, degli impegni assunti coi Paesi alleati, di una politica estera fondata sulla distensione e sul rifiuto pregiudiziale di ogni strumento di offesa. Le disponibilità di bilancio assegnate alla Difesa per l'esercizio 1981 ammontano a complessivi 7.500,954 miliardi di lire. Pur registrandosi rispetto al 1980 un notevole incremento esso non copre tuttavia il tasso di svalutazione corrente. Prendendo atto della situazione oggettiva che non consente riduzioni unilaterali degli impegni NATO la Commissione auspica concordemente che ulteriori negoziati tra la NATO ed il Patto di Varsavia e quindi tra le due maggiori potenze per la limitazione delle armi strategiche, di teatro e convenzionali possano riprendere, con il contributo e l'apporto concreto del Governo italiano, e conseguano quanto prima l'esito positivo che è nelle speranze dei popoli, cioè l'equilibrio a livelli di forza sempre più bassi, la distensione e la pace nel mondo.

Nel merito dei programmi di spesa, la Commissione, pur rendendosi conto della situazione economica del paese ha soffermato la sua attenzione sullo stato di attua-

zione delle tre leggi promozionali e sulla ormai insufficienza degli stanziamenti a causa dell'inflazione.

La Commissione ha altresì rilevato l'ineadeguatezza del preventivo di spesa per le attività addestrative professionali, l'assoluta insufficienza degli stanziamenti per l'Arma dei carabinieri e per la ricerca scientifica di interesse militare.

Per quanto poi si riferisce all'amministrazione e alla funzionalità della Difesa la Commissione ha sostenuto la necessità:

di una sollecita approvazione della riforma dell'ordinamento giudiziario militare e del codice penale militare di pace;

della riforma del servizio militare e dell'unificazione della durata della leva;

di un aumento dei volontari a lunga ferma per il settore degli specializzati;

del varo definitivo della legge quadro di avanzamento sottufficiali e ufficiali;

di un serio ed indilazionabile potenziamento dell'Arma dei carabinieri per una sempre più efficace lotta al terrorismo;

di una sempre più sollecita applicazione della legge sulle servitù militari;

di una decisa politica tesa a risolvere il problema della casa ai militari;

di una revisione del sistema carcerario;

di una maggiore efficienza ed integrazione del servizio sanitario nel quadro della riforma sanitaria;

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di una sempre più adeguata sistemazione delle caserme alle esigenze del personale;

di un potenziamento della presenza della rappresentanza militare nell'interesse dell'istituzione e del personale;

di una sollecita emanazione del nuovo regolamento di disciplina alla luce della legge sui principi.

Con queste osservazioni e con una serie di interessanti raccomandazioni ai fini di una più adeguata integrazione delle Forze armate con la società civile la 4^a Commissione permanente difesa esprime a maggioranza parere favorevole alla Commissione bilancio per l'approvazione della Tabella n. 12.

DELLA PORTA, *relatore*

RAPPORTO DELLA 9ª COMMISSIONE

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

(RELATORE DAL FALCO)

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione rileva lo stato di incertezza che pesa nella fase conclusiva dell'esame del bilancio di previsione 1981, tabella 13, Ministero dell'agricoltura e delle foreste, di fronte alla dichiarata volontà del Governo di operare un taglio, consistente e significativo, della spesa pubblica, senza peraltro avere definito i settori nei quali tale taglio avverrà.

La 9ª Commissione si dichiara nettamente e fermamente contraria a qualunque taglio della spesa pubblica che — sia direttamente sia indirettamente — possa colpire stanziamenti previsti per l'agricoltura o ricadere sulle imprese agricole e sui rispettivi redditi.

Analoga contrarietà viene manifestata all'eventuale aggravamento di oneri sociali da riversare sulle imprese agricole — a conduzione diretto-coltivatrice o meno, singole o associate, ubicate in zone partico-

larmente disagiate e/o montane — al fine di contrarre o concorrere a diminuire il *deficit* previdenziale.

Più in particolare la 9ª Commissione sollecita una vigilanza, attenta e costante, nell'ambito dei poteri di indirizzo e di coordinamento che le sono propri, da parte del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, sull'opera di ricostruzione e di recupero agricolo, di sistemazione del suolo, di bonifica e di indirizzi culturali delle zone terremotate, nonché sulla continuità e regolarità dei flussi finanziari in rapporto agli stanziamenti previsti.

Con tali precisazioni e considerazioni, la 9ª Commissione esprime parere favorevole all'approvazione del disegno di legge concernente lo stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'anno finanziario 1981.

DAL FALCO, *relatore*

RAPPORTO DELLA 10^a COMMISSIONE

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

(RELATORE VETTORI)

ONOREVOLI SENATORI. — Pur essendo le scelte strategiche di spesa collocate nella legge finanziaria quale espressione della relazione previsionale e programmatica, l'esame del bilancio di previsione dello Stato consente, anche in termini comparativi con l'anno precedente, una valutazione sintetica in cui collocare le eloquenti cifre riguardanti l'attività di un dicastero privo di consistenti ramificazioni gestionali periferiche e volto principalmente alla promozione, con attività di studio, controllo e programmazione di molteplici e non secondarie attività economiche.

Il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 e bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983, presentato dal Governo il 30 settembre 1980 in base alla legge 5 agosto 1978, n. 468, di revisione di alcune norme di contabilità generale dello Stato, per la coerenza e la complementarietà con la legge finanziaria, è stato oggetto di una nota di variazioni in data 12 dicembre 1980 e presenta le seguenti cifre: entrate finali miliardi di lire 106.121, spese complessive 163.966 miliardi di lire con disavanzo in lire 57.845 miliardi, che rappresentano una consistente lievitazione rispetto all'anno precedente in cui sono state previste entrate per 75.860 miliardi di lire e spese per 137.718 miliardi di lire.

È essenziale notare che prevedendo un rimborso di prestiti per lire 11.315 miliardi ed un ricorso al mercato per lire 56.013 miliardi, rimangono spese correnti per lire 125.236 miliardi e spese in conto capitale per lire 24.063 miliardi, con un rapporto 83,3 e 16,7 per cento, abbastanza vicino a quello del preventivo 1980 dell'82,97 e 17,03 per cento.

Il bilancio preventivo comprende il bilancio pluriennale 1981-83 quale proiezione della Relazione previsionale e programmatica, mentre le tabelle di bilancio sono impostate « a legislazione invariata » e non tengono quindi conto delle innovazioni introdotte con la legge finanziaria 1981: la differenza di cifra delle rispettive tabelle sarà appianata con una nota di variazioni del bilancio.

I provvedimenti legislativi in corso trovano collocazione sdoppiata tra la tabella dello stato di previsione del Tesoro e l'appendice alla legge finanziaria 1981, a seconda che siano stati o meno previsti dalla legge finanziaria 1980.

La Tabella 14 relativa al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato quantifica le spese previste per il 1981 in lire 610.879 milioni di competenza, suddivisi in lire 29.719 milioni di spese correnti (4,8 per cento) e lire 581.159 milioni di spese in conto capitale (92,5 per cento), con una signi-

ficativa variazione rispetto all'anno 1980, nel quale sono state previste per spese correnti lire 23,82 miliardi e lire 1.116,5 miliardi per spese in conto capitale: la differenza è da attribuire principalmente alla posta di lire 450 miliardi per il fondo energetico, previsto dal decreto-legge 14 settembre 1979, n. 438, decaduto.

La facile e fondata osservazione sulla modestia dell'incidenza delle spese della Tabella 14 rispetto alla spesa complessiva dello Stato, è in parte attenuata dall'esistenza di accantonamenti negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro per i provvedimenti legislativi in corso, di competenza del Ministero dell'industria, del commercio, dell'artigianato; del resto, la quasi totalità dei trasferimenti in conto capitale è costituita da contributi in conto interessi su finanziamenti alle imprese per nuovi insediamenti, per riorganizzazione, ristrutturazione e riconversione delle aziende industriali, e da analoghi contributi alle piccole e medie imprese commerciali.

Nettamente migliorata appare la situazione dei residui passivi che al 1° gennaio 1981 sono presunti in lire 277,4 miliardi contro lire 692,5 miliardi presunti al 1° gennaio 1980; il dato è confermato dalla valutazione di cassa che esprime un coefficiente medio di realizzazione dell'89 per cento rispetto al 42 per cento dell'anno precedente, certamente per un più sollecito procedimento dei trasferimenti.

La nota preliminare alla Tabella 14 richiama i provvedimenti vigenti ed in corso per il settore industriale, il settore minerario, il settore commerciale, il settore artigianato, il settore assicurativo, la ricerca scientifica.

Allo stato di previsione sono allegati i conti consuntivi relativi all'esercizio 1978 dei 16 enti ed organi dipendenti e controllati dal Ministero dell'industria; la 10^a Commissione si è riservata un approfondito esame dell'attività di detti enti ed organismi e dei relativi bilanci, in gran parte superiori e più complessi di quello del Ministero: particolare attenzione ha dedicato al settore assicurativo, lamentando la genericità delle informazioni fornite, quasi a confermare la scarsa attività in questo settore, assai deli-

cato e più affine alla attività finanziaria che a quella economica.

Particolare preoccupazione è stata espressa per l'enorme arretrato dell'ufficio centrale brevetti (190.000 pratiche per invenzioni, modelli industriali e marchi di fabbrica e commercio), dovuto a scarsità di personale e con previsione di gravi danni agli utenti — ai quali si uniranno tra breve i produttori farmaceutici — che potrebbero radicare causa civile per risarcimento dei danni patiti.

Lo stato dell'industria italiana è stato esaminato nel corso del dibattito e la commissione si è ancora una volta occupata del problema energetico, già trattato in Senato nel luglio 1980, nonché in occasione del finanziamento quinquennale del CNEN, della legge sulle fonti rinnovabili di energia, delle norme sugli impianti di riscaldamento, della proroga di alcune concessioni idroelettriche.

L'inflazione, il deterioramento dei rapporti di cambio, l'aumento dei costi di produzione causati dalla crisi energetica e dal rincaro delle materie prime, le difficoltà di penetrazione e di mantenimento dei mercati esteri, la ridotta competitività dei prodotti italiani, l'insufficienza dei servizi pubblici, l'insufficiente impegno nella ricerca di sviluppo, la bassa produttività, gli oneri fiscali ed impropri, sono considerati aspetti, talora singoli e talora associati, delle difficoltà produttive italiane del settore secondario dell'economia evidenziate anche dalla bilancia commerciale, indipendentemente dalla posta petrolifera.

Ma l'aspetto contingente su cui si è soffermata la Commissione, che ha esaminato ed approvato anche ordini del giorno in materia, è la stretta creditizia generalizzata, la difficoltà di ottenere mutui agevolati per investimenti, la restrizione imposta all'intervento regionale in materia di credito artigiano d'investimento e di gestione, la conseguenza anche su altri settori come il commercio ed il turismo, quest'ultimo penalizzato dalla sfavorevole stagione invernale.

Alla Commissione ha integrato la nota preliminare ed ha replicato il Ministro dell'industria, confermando il programma del Governo sia per il piano energetico che per una modifica della legge n. 675 del 1977, e sollecitando l'approvazione di alcuni disegni di

legge già presentati al Parlamento, come quelli riguardanti l'attuazione della politica mineraria e la legge-quadro sull'artigianato.

È stato osservato da più parti che la politica industriale non può essere parcellizzata tra il settore privato e quello pubblico, che una programmazione non è realizzabile e neppure proponibile se la linea generale complessiva non è quella del risanamento finanziario legato alla ristrutturazione produttiva per un aumento di produttività e di redditività, e della innovazione tecnologica con l'abbandono di prodotti e settori che vedono l'Italia irrimediabilmente svantaggiata rispetto ad altri paesi.

Una nazione pressochè priva di risorse proprie come l'Italia, non può pensare di rinunciare ad alcune grandi industrie traenti, tra loro coordinate e complementari nei settori pubblico e privato, con pari regole di gestione, salvo la divisione dei ruoli e l'eliminazione dei duplicati, alla ricerca dell'obbligato traguardo della produttività da recuperare. Ma anche la piccola e media industria, completamente legittimata dalla concretezza dei risultati e riscattata dalla ambigua, strumentale e superficiale qualifica di « economia sommersa » è un patrimonio al quale non si può rinunciare.

La convivenza di pubblico e privato, della grande, della media e della piccola dimensione in un tessuto in cui esistono ancora spazi di mercato, disposizioni agli investimenti e capacità imprenditoriali, deve però trovare una atmosfera di reciproca fiducia alla quale associare le forze sindacali per un necessario patto sociale, che potrà essere non predicato e non discusso, ma che dovrà essere tacitamente stretto.

Nella sua azione e responsabilità globale il Governo intende occuparsi dell'industria operando per rallentare l'inflazione differenziale, per incentivare le attività più adatte alla posizione italiana, per sostenere i settori in crisi con provvedimenti speciali: è il caso della siderurgia, della chimica, dell'auto. Ma il quadro di riferimento deve contenere tutte le potenziali diversificazioni produttive e la riforma del collocamento.

La responsabilità del Ministero dell'industria si estende al settore energia: il Governo ha ancora una volta rappresentato la

propria preoccupata valutazione per il ritardo incolmabile nel programma di produzione della energia elettrica, che nel gennaio 1981 ha dovuto essere razionata ad alcuni grandi utilizzatori, sia pure in concomitanza con l'opportunità di una riduzione di certe produzioni siderurgiche.

La Commissione ha preso atto delle intenzioni e dei programmi del Governo, estendendo anche apprezzamento nei confronti dell'attività del Ministro, sia per le proposte legislative, sia per gli interventi in casi di singole, ma numerose, crisi aziendali con riflessi sull'occupazione.

È stato peraltro riconosciuto che l'industria non è da sola in grado di far progredire un paese con una elevata spesa pubblica improduttiva e con servizi costosi ed inefficienti.

Si tratta di conciliare la necessità — in una visione globale delle compatibilità economiche — di alcuni « ammortizzatori sociali » e della cospicua spesa per la ricostruzione ed il decollo del Sud colpito dal sisma, con l'esigenza di un apparato produttivo che ammannisca le risorse per tali necessità prioritarie e costituisca garanzia per costosi prestiti internazionali. Si tratta di consentire alla parte produttiva del paese di modernizzarsi, di accumulare le risorse, di sostenere un onere contributivo e fiscale adeguato alle necessità d'ordine sociale che si vanno ingigantendo.

Se il produttore di reddito — anche da lavoro dipendente — ha l'onere morale e civico, attraverso la mediazione dello Stato, di provvedere in termini economici e solidaristici anche per i non produttori di reddito, deve essere messo in grado di farlo, nella maniera più decisa, più efficiente, più convinta e più convincente.

Con queste notazioni, che non trascendono la tabella 14 del bilancio e la competenza di merito della Commissione, ma che chiosano la stessa relazione previsionale e programmatica per contribuire al superamento di una pericolosa incertezza di intenti, la 10ª Commissione esprime, a maggioranza, parere favorevole alla Tabella 14 del bilancio di previsione.

VETTORI, relatore

RAPPORTO DELLA 11ª COMMISSIONE

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

(RELATORE DA ROIT)

ONOREVOLI SENATORI. — L'analisi dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro per l'anno 1981, posto a confronto con le funzioni che anche in virtù della più recente legislazione sono attribuite al ministero stesso, evidenzia inequivocabilmente l'inadeguatezza delle risorse finanziarie che sono previste per il suo funzionamento.

A fronte dei sempre maggiori compiti che l'aggravarsi della crisi occupazionale riversa sul dicastero, mancano le necessarie coperture amministrative, intese come strumenti e strutture operative finalizzati al conseguimento degli obiettivi che le norme approvate vogliono perseguire.

Il dato più significativo — in termini puramente quantitativi — può essere fornito dall'esodo che ha riguardato per effetto delle leggi nn. 336 e 748 oltre 5000 unità di personale dal 1970 ad oggi, e che non ha trovato compensazione se non in misura parziale e provvisoria con i provvedimenti per l'occupazione giovanile.

È facile comprendere che questo fenomeno ha pesato e pesa sull'attività del Ministero e richiede pertanto che i provvedimenti all'esame del Parlamento (quali ad esempio il disegno di legge n. 760 pendente alla Camera e quello sulla riforma della pubblica amministrazione) che prevedono una rideterminazione degli organici e una riqualificazione del personale, vengano al più presto definiti. Le conseguenze di ulteriori ritar-

di, pur se consentono di registrare nell'immediato un surrettizio contenimento delle spese di gestione, rendono meno qualificata la spesa stessa e conducono al progressivo decadimento dei servizi e delle funzioni che vanno, viceversa, valorizzati al massimo.

I dati risultanti dalla situazione economica del Paese, del resto, sono indicativi della necessità di non trascurare il ruolo che, attraverso il Ministero del lavoro, lo Stato è chiamato a svolgere nel campo dell'occupazione, della formazione professionale, del costo del lavoro e della fiscalizzazione degli oneri sociali, nonché della previdenza sociale.

Nel campo dell'occupazione la situazione nel 1980, in base alle indicazioni disponibili, si presenta in questi termini: hanno dichiarato di essere in cerca di occupazione 1 milione e 698.000 persone, sia pure in circostanze differenziate. Di esse, 212.000 si sono dichiarate in cerca di occupazione in seguito alla perdita dell'occupazione precedentemente posseduta, 890.000 hanno affermato di essere in cerca di prima occupazione e 596.000 hanno affermato successivamente di cercare un nuovo lavoro.

Tra le persone in cerca di occupazione, 1.296.000 (pari al 76,3%) sono giovani di età tra i 14 e i 29 anni.

Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione (rapporto tra il totale delle forze di lavoro ed il numero delle persone in cerca di occupazione) esso è pari al 7,6 per cento.

Il tasso di disoccupazione, pari al 7,6 per cento per l'intero Paese, è così ripartito dal Nord al Sud:

5,4 per cento nell'Italia settentrionale;

8 per cento nell'Italia centrale;

12,9 per cento nell'Italia meridionale e insulare.

Ciò posto, va tuttavia considerato che nella situazione attuale, quantunque urgenti le misure richiamate, non risultano immediatamente attuabili in quanto non sono ancora venuti a perfezionamento i presupposti legislativi necessari per operare i miglioramenti funzionali individuati.

Da un lato, l'esigenza di spingere al massimo il contenimento della spesa — che è l'orientamento di fondo delle linee di impostazione finanziaria per l'81, espresso dal Governo — e dall'altro la necessità di ricondurre ad organici disegni di riforma i problemi di struttura e di riordinamento — quali quello della riforma dei Ministeri — non hanno offerto nella presente occasione di approvazione del bilancio i margini per apportare allo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro modificazioni quantitativamente apprezzabili rispetto al passato.

Se si escludono le norme che con la legge finanziaria sono state introdotte, in materia di addestramento professionale, fiscalizzazione e previdenza, il bilancio per il 1981 ri-

sulta addirittura ridimensionato rispetto all'80.

Questa circostanza, al di là di ogni altra considerazione, è sufficiente ad evidenziare la divaricazione esistente tra la crescente domanda di servizi qualificati ed efficienti che la problematica del lavoro pone e lo stato di sempre maggiore indebolimento che le strutture pubbliche riescono ad offrire.

I recenti eventi sismici che hanno colpito la Campania e la Basilicata sono stati un'ulteriore occasione che ha messo in luce come non si possa affrontare l'emergenza con le sole buone intenzioni.

I grandi problemi strutturali del Mezzogiorno, della crisi industriale, del deprecatore fenomeno del lavoro nero e dell'evasione contributiva, come pure del mercato del lavoro, vanno condotti dal Ministero del lavoro con metodi nuovi e più efficaci, che in futuro è auspicabile vengano pienamente introdotti in concomitanza con il varo dei provvedimenti che subito dopo l'approvazione del bilancio verranno esaminati.

La Commissione quindi, preso atto del dibattito ricco e articolato che si è svolto sulle problematiche aperte in questa materia, mi ha dato mandato di redigere questo rapporto, esprimendosi in senso favorevole allo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno finanziario 1981.

DA ROIT, *relatore*

RAPPORTO DELLA 10ª COMMISSIONE

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

(RELATORE COLOMBO Ambrogio)

ONOREVOLI SENATORI. — Il nostro Paese, a livello internazionale, ha uno dei rapporti più elevati di apertura verso i mercati stranieri.

Tenuto conto della struttura della sua economia, i suoi scambi con l'estero sono largamente condizionati dalla evoluzione della economia internazionale: in termini di prezzi, di ragione di scambio, di evoluzione della domanda dei maggiori paesi industriali e dei principali mercati di acquisto dei prodotti italiani.

Le dimensioni delle nostre vendite all'estero e degli scambi internazionali italiani, sono pertanto soggette ad ampie fluttuazioni, con anni in cui la bilancia commerciale italiana è in pareggio o in attivo, e con anni in cui, in rapporto a fattori esterni ed interni, si assiste invece al formarsi di disavanzi più o meno ampi.

La situazione che si sta registrando nel 1980 assume peraltro caratteristiche che vanno decisamente al di là di un quadro di oscillazioni congiunturali, sia pure pronunciate.

Non sono ancora disponibili, se non in termini di previsione, i dati relativi a tutto il 1980. Ma il quadro parziale che emerge per i primi tre trimestri del 1980 mette in evi-

denza una situazione di accentuato squilibrio.

In confronto ad un andamento della produzione industriale che dal febbraio 1980 è in fase di lento ma progressivo declino, stanno i dati dei nostri acquisti e delle nostre vendite all'estero di merci, che costituiscono la parte preponderante della bilancia dei pagamenti italiana. In confronto ad un incremento delle importazioni, rispetto all'anno precedente, del 41,3 per cento, si registra un aumento delle esportazioni pari a circa un terzo, e cioè il 14,1 per cento.

Da una situazione di quasi pareggio nei primi nove mesi del 1979 (*deficit* di 1.571 miliardi) si è passati ad un *deficit*, nello stesso periodo del 1980, moltiplicato di quasi dieci volte, pari a 13 mila 617 miliardi.

Proiettando tali risultati all'intero 1980, non si esagera stimando il saldo passivo del nostro commercio estero in poco meno di 20 mila miliardi, contro 4.670 miliardi per l'intero 1979.

In termini di bilancia dei pagamenti, il deterioramento è stato meno sensibile, in quanto, a parte lo sviluppo delle altre poste degli scambi con l'estero (turismo, servizi, rimesse, ecc.) il nostro paese ha potuto fare ricorso ad un flusso di prestiti dall'estero, a breve e medio termine, di dimensioni particolarmente elevate: ciò ha consentito alla

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Banca d'Italia di esercitare un adeguato controllo sul mercato dei cambi, fornendo ai nostri esportatori la quantità necessaria di valuta e mantenendo la nostra moneta nei limiti di oscillazione previsti dallo SME.

Ma, se a breve termine non emergono grossi problemi di finanziamento dei nostri acquisti dall'estero, i motivi di preoccupazione diventano sempre maggiori.

Prima di tutto, non è possibile in misura sempre più ampia fare ricorso alle possibilità di credito dall'esterno: abbiamo due esempi negativi di Stati che sono arrivati o stanno arrivando ad una situazione di debitori insolventi, come la Turchia e la Polonia; il nostro Paese non può permettersi il lusso di sottoporre a condizionamenti esterni la propria politica economica e le sue scelte devono essere autonome.

Si tratta pertanto in primo luogo di ridurre entro limiti ragionevoli tale disavanzo, anche perchè le esigenze di ricostruzione delle zone del Mezzogiorno colpite dal terremoto richiederanno ampio ricorso a beni e servizi dall'estero.

Ma un altro elemento di preoccupazione è rappresentato dal fatto concomitante di una riduzione reale delle esportazioni.

I mercati stranieri hanno da sempre rappresentato uno sbocco importante di una serie di settori produttivi italiani; e comunque, per quasi tutti i settori produttivi, le esportazioni hanno costituito lo strumento strategico per mantenere un adeguato livello di sfruttamento della propria capacità produttiva in situazione di debolezza e flessione della domanda interna.

Dalla industria delle costruzioni, a quella del tessile e dell'abbigliamento, a quella dei mobili, delle calzature, a quella chimica, a quella meccanica, il fatturato delle aziende italiane operanti in questi settori, il realizzato sui mercati stranieri costituisce una quota significativa della loro attività complessiva.

In altre parole, il mantenimento di un adeguato livello di esportazioni costituisce lo strumento e il volano per un positivo andamento dell'attività produttiva e della occupazione, e il mezzo essenziale per il pagamento di tutti i prodotti — materie prime,

semilavorati, prodotti ad alta tecnologia — che il nostro paese acquista all'estero.

LE CAUSE DELL'ATTUALE DETERIORAMENTO DELLA NOSTRA POSIZIONE COMMERCIALE NEI CONFRONTI CON L'ESTERO.

A determinare la situazione attualmente negativa del nostro quadro dei rapporti con l'estero concorrono una serie di fattori, alcuni esterni alle nostre capacità di controllo, altri connessi con una situazione di deterioramento o comunque di evoluzione della situazione interna.

Rammentiamo in primo luogo come nel 1980, in confronto agli anni precedenti, la espansione delle economie dei paesi principali clienti dell'Italia abbia avuto un andamento assai meno brillante: dalla Germania Federale, alla Francia, alla Gran Bretagna, agli Stati Uniti, si sono registrate flessioni nel tasso di espansione del reddito o addirittura riduzioni.

In questo caso, ne è derivato autonomamente un minor possibile collocamento dei nostri prodotti, e, indirettamente, una maggior pressione e concorrenza sul mercato internazionale.

È proseguito, in secondo luogo, il peggioramento dei termini di scambio tra prodotti esportati e prodotti importati.

Anche se non sono ancora disponibili cifre precise in merito, è indubbio che il rincaro di una serie di materie prime — e soprattutto quelle energetiche — è stato maggiore rispetto all'adeguamento dei nostri prezzi all'esportazione.

Di qui un ulteriore fattore di debolezza e di squilibrio dei nostri scambi.

Correlato a quest'ultimo aspetto, è stato anche il movimento relativo dei cambi internazionali.

Mentre fino al 1979 e in parte anche per il 1980, si è potuto, da parte italiana, contare su quotazioni relativamente basse del dollaro (moneta su cui viene calcolata la quantità prevalente di materie prime acquistate) e una relativa fermezza delle valute dello SME (che si riferiscono ai principali clienti italiani), nel secondo semestre del

1980 la situazione è radicalmente cambiata: il dollaro ha cominciato una marcia ascendente che lo ha ormai portato al di sopra della quota di 1.000 lire (contro livelli inferiori a 850 nella prima metà del 1980), mentre il cambio della lira si è mantenuto sostanzialmente stabile nei confronti del marco, del franco francese e delle altre valute del serpente monetario (mentre nel primo semestre dello stesso anno era stato possibile procedere ad una lieve svalutazione nei confronti di tali valute).

Quelli fin qui rilevati sono fattori esogeni alla nostra economia e difficilmente controllabili.

Ma l'evoluzione di questo ultimo periodo (1980 e primi mesi del 1981) del sistema economico italiano ha contribuito a peggiorare sensibilmente la situazione.

Il continuo, persistente aumento dei prezzi interni, superiore a quello registrato dai nostri prezzi commerciali, non compensato da una adeguata correzione del rapporto di cambio della lira, ha ridotto progressivamente la competitività dei nostri prodotti nei confronti con il resto del mondo.

E l'aspetto più vistoso ed evidente di tale deterioramento è rappresentato dalla riduzione dei saldi attivi di alcuni nostri settori di tradizionale esportazione.

Sempre limitandoci ai primi nove mesi del 1980, le industrie tessili hanno visto ridursi il loro contributo all'equilibrio della bilancia commerciale (differenza tra esportazioni ed importazioni) da 2.000 a 1.700 miliardi; le industrie del vestiario, abbigliamento ed arredamento hanno conservato a mala pena il loro saldo attivo di 3.650 miliardi di lire; le industrie meccaniche, da un saldo attivo di 5.700 miliardi sono passate ad un saldo di poco più di 5.000 miliardi; in questo ambito, le difficoltà del settore automobilistico si sono evidenziate in una riduzione del saldo attivo da 1.400 a soli 300 miliardi.

Settori che nel 1979 registravano un sostanziale equilibrio come quello chimico sono vistosamente peggiorati: questo da un saldo attivo di 240 miliardi è arrivato ad un passivo di quasi 2.400 miliardi di lire:

il settore metallurgico, da un passivo di 800 miliardi è passato ad un passivo di oltre 2.000 miliardi.

Si tratta evidentemente di una situazione dipendente da fattori strutturali, e non specifici di un singolo ramo produttivo: e del resto, le difficoltà di esportazione sono segnalate ormai da sempre più numerosi settori della nostra economia: difficoltà di non potere tenere dietro alle condizioni di vendita praticate dai produttori interni dei paesi esteri o dai nostri concorrenti in campo internazionale.

Altro, ed ultimo fattore importante delle nostre difficoltà in materia di scambi internazionali è rappresentato da una domanda interna ancora vivace nel corso del 1980, che da una parte ha reso più facile il collocamento della nostra produzione sul mercato nazionale (la esportazione di beni di consumo è aumentata in valori correnti da 15 mila 292 a 16 mila 316 miliardi, con un aumento del 7 per cento in termini correnti, ed una riduzione di oltre il 19 per cento in termini reali), e dall'altra ha comportato una eccezionale espansione dei nostri acquisti all'estero di beni di consumo (da 6.885 a 9.338 miliardi, con un aumento del 35,6 per cento).

Il risultato complessivo di fattori sopra esaminati è stato, a parte la dimensione del disavanzo raggiunta dai nostri scambi con l'estero, una flessione in termini reali delle nostre vendite all'estero del 7 per cento, in presenza di un volume complessivo di scambi internazionali nel mondo non inferiore a quello dell'anno passato e conseguentemente un deterioramento del nostro contributo al commercio internazionale, dopo anni di ininterrotta espansione.

LA PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI

In questo quadro, in cui le ombre prevalgono, il ripristino di un corretto equilibrio e di una adeguata espansione di nostri scambi con l'estero, va visto e perseguito attraverso una azione programmatica che va svolta su più fronti.

GLI ACQUISTI DALL'ESTERO

Premesso che un flusso regolare e consistente di importazioni, sia di materie prime, sia di prodotti che attualmente per il nostro paese non è nè conveniente nè possibile fabbricare, è indispensabile al funzionamento ed alla espansione del settore produttivo, è necessario che venga avviata una politica di acquisti con l'estero diretta ad economizzare e a valorizzare al massimo le nostre disponibilità e possibilità di pagamento.

A tal fine si ritiene di dover prospettare i seguenti programmi.

A. — *Programma di risparmio di materie prime.*

Una migliore utilizzazione e la riduzione degli sprechi nell'impiego di una serie di materie prime acquistate dall'estero, in presenza di prezzi strutturalmente tendenti all'aumento, può essere attuata attraverso specifiche politiche e normative di incentivazione; ci si riferisce ovviamente in primo luogo al problema delle importazioni di combustibili liquidi, ma riteniamo che in numerosi settori, per i quali siamo dipendenti in assoluto dall'estero per la materia prima necessaria al funzionamento del nostro apparato industriale, sia possibile avviare programmi di recupero e di riutilizzo della materia prima già importata (settore tessile, settore cartario, settore siderurgico, eccetera).

Tale programma va ovviamente coordinato a livello interministeriale, e soprattutto con il Ministero dell'industria e del commercio. Si ricorda a questo proposito che il progetto di legge per il programma di interventi nel settore energetico è in stato avanzato di elaborazione.

B. — *Programma di sviluppo di fonti di approvvigionamento nazionale.*

La legge 675 del 1977 sulla riconversione industriale, fra gli altri suoi positivi effetti, ha avuto anche il merito di sollecitare

la predisposizione di piani settoriali di interventi per una serie di attività produttive. Alla base della maggior parte dei piani già predisposti, vi è l'evidenza posta sulla necessità di rafforzare, quanto più possibile, un flusso di approvvigionamenti di materie prime di fonte nazionale, allo scopo sia di risparmiare sugli acquisti dall'estero, sia di assicurare all'industria possibilità di approvvigionamento a prezzi sufficientemente stabili e non condizionato dalla politica interna dei paesi produttori. Ci si riferisce in modo particolare al settore del legno e a quello delle pelli che, da uno sviluppo del settore forestale e zootecnico, potrebbero rivolgere le loro necessità di acquisto nell'ambito del mercato interno.

Si tratta anche in questo caso di un programma a media ed a lunga scadenza, che peraltro comporterebbe rilevanti benefici non solo per un riequilibrio del commercio con l'estero, ma anche per altri problemi del paese (riassetto idrogeologico per quanto riguarda lo sviluppo del patrimonio forestale; sviluppo dei redditi della agricoltura).

C. — *Programma di controllo delle centrali di acquisto.*

Tenuto conto che comunque il nostro paese risulterà strutturalmente dipendente dall'estero per quanto riguarda sia materie prime e prodotti semifiniti, sia prodotti ad alta tecnologia, uno strumento essenziale per il controllo dei prezzi di acquisto e per la regolarità degli approvvigionamenti è rappresentato dalla costituzione di società italiane all'estero (congiuntamente ad enti stranieri del paese interessato) che detengono il possesso, o comunque siano in grado di intervenire nella relativa gestione, per quanto riguarda determinate fonti di materie prime.

Già non poco è stato fatto in alcuni settori strategici, come in quello petrolifero e in quello delle materie prime siderurgiche, grazie alla presenza di grandi imprese, soprattutto a partecipazione statale; si tratta di incoraggiare questa presenza anche in settori dove operano prevalentemente le picco-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

le industrie, le quali in definitiva sono quelle che più risentono della irregolarità dei flussi di approvvigionamento e degli sbalzi dei prezzi delle materie prime. In questo settore, un compito ed un ruolo primario è proprio di questo Ministero.

D. — Programma di sostituzione di prodotti manifatturati italiani a prodotti manifatturati di provenienza estera.

Su un complesso di importazioni per 61 mila miliardi di lire nei primi nove mesi del 1980, i prodotti di « più complessa lavorazione », esclusi cioè semilavorati e materie prime, contavano per le seguenti cifre:

Generi alimentari	700 miliardi
Industrie non alimentari	24.480 »
Materie ausiliarie	1.209 »

In pratica, quasi il 50 per cento delle nostre importazioni nel 1980 è rappresentato di prodotti industriali di completa trasformazione. Se in parte questi acquisti riguardano beni che il nostro Paese non è in grado o non ha convenienza a produrre, è indubbio che una quota considerevole degli stessi acquisti è in connessione diretta alle condizioni di concorrenzialità che si determinano tra prodotto nazionale e prodotto estero.

Una politica specifica che si proponga di esaminare approfonditamente le cause ed i fattori di questa massiccia presenza di prodotti esteri in settori nei quali esistono capacità produttive nazionali suscettibili di ampliamento consentirebbe di proporre gli strumenti per contenere almeno in parte questo fenomeno, ridando un maggior spazio operativo all'industria nazionale e contemporaneamente riducendo gli squilibri commerciali con l'estero.

E. — Programma di contenimento della domanda interna.

Più che di vero e proprio programma, si tratta di uno strumento di politica economica che, già avviato con il controllo creditizio rafforzato dalle ultime misure del

Ministero del tesoro, appare opportuno come intervento congiunturale che ridimensioni il volume complessivo della domanda, con il duplice risultato di riservare alla esportazione una maggior quota di produzione nazionale e di ridurre gli acquisti all'estero di beni di consumo.

ESPORTAZIONI.

A. — Programma di sviluppo e razionalizzazione della struttura produttiva nazionale.

Si richiama ancora a questo proposito il primo grande intervento di politica industriale per la ristrutturazione e l'adeguamento del nostro sistema produttivo rappresentato dalla legge 675 del 1977. Partita con scopi più limitati, tale legge si sta accingendo a diventare attraverso i necessari perfezionamenti lo strumento di base per la programmazione di interventi approfonditi diretti a accertare ed a rimuovere i fattori principali di inefficienza e di improduttività del sistema industriale (e in futuro anche terziario) italiano.

Dalla attuazione delle indicazioni emergenti dai piani settoriali si va delineando, con la collaborazione degli operatori privati, un vasto processo che investe capillarmente tutte le varie fasi di operatività dell'impresa: da quello più direttamente produttivo, al problema degli acquisti delle materie prime e dei semilavorati necessari alla commercializzazione del prodotto finito, al finanziamento della ricerca tecnologica e commerciale.

Le trasformazioni che la legge 675 prevede e facilita nel sistema produttivo italiano sono ancora agli inizi: una volta che i meccanismi di funzionamento della legge vengano completamente assicurati e che l'ampiezza di intervento della legge stessa porti a considerare tutto il complesso dei settori produttivi strategici del paese, ne risulterà un salto di qualità dell'apparato produttivo stesso che, direttamente o indirettamente, è in grado di influire positivamente e sistematicamente sulla competitività dell'industria nazionale nei confronti dei paesi esteri.

B. — *Programma di sviluppo della competitività dei settori produttivi operanti sui mercati stranieri.*

Tenuto conto che lo sforzo di razionalizzazione del sistema produttivo italiano nel suo complesso è inevitabilmente a medio ed a lungo termine, è necessario che:

in questo programma vada assicurata la priorità a quei settori produttivi che operano con assiduità e intensità nel campo dei rapporti con l'estero;

vengano creati e rafforzati gli strumenti necessari per agevolare la competitività dell'industria nazionale sui mercati stranieri.

Da questo punto di vista, mentre le grandi aziende industriali ed i grandi gruppi sono in grado di detenere sui mercati esteri una posizione concorrenziale soddisfacente — sono sintomatici a questo proposito i contratti acquisiti nel campo della progettazione e della costruzione all'estero di opere pubbliche, nel campo di prodotti meccanici, e così via — i maggiori dubbi di tenuta riguardano le medie e le piccole imprese che, specie in questi ultimi anni hanno sviluppato in una serie di settori un massiccio sforzo di penetrazione sui mercati esteri.

Dai piani finalizzati di settore (accenniamo soprattutto a quello del tessile, a quello delle pelli e cuoio, ecc.) emerge da una parte una sostanziale validità dei livelli tecnologici e produttivi delle aziende operanti nel settore, nonchè una elevata capacità di inventiva e di adeguamento alle ricerche qualitative dei mercati stranieri, ma una relativa debolezza della loro situazione e struttura commerciale.

Trattandosi, come si è detto, di aziende medie e piccole, esse non possono, pena diseconomie estremamente elevate, contare su strutture interne di commercializzazione e di promozione dei propri prodotti, mentre non trascurabili sono anche le difficoltà di finanziamento.

In questo settore il ruolo del Ministero del commercio con l'estero appare decisivo:

non tanto per imporre soluzioni dirigistiche, quanto per facilitare tutti quegli sforzi che le aziende pongono spontaneamente in atto per avviare forme collaborative e consortili per le proprie vendite, in modo da controllare quanto più possibile direttamente i mercati finali di vendita e non affidarsi esclusivamente o prevalentemente ai grossisti esteri.

Richiamiamo a questo proposito il disegno di legge, approvato dal Senato il 20 febbraio 1981: « Provvidenze a favore dei consorzi e delle società consortili tra piccole e medie imprese, nonchè delle società consortili miste », nell'ambito del quale particolare evidenza viene data ai consorzi di esportazione.

Il costo relativo a questo intervento non è stato ancora inserito nel bilancio del Ministero, trattandosi di provvedimento non ancora approvato, ma comunque esso è già previsto tra i fondi relativi a leggi di futura approvazione.

C. — *Programma per azioni promozionali, fiere e mercati.*

Affiancato a questo intervento a favore dei Consorzi di imprese, è il potenziamento e la qualificazione della tradizionale opera di sostegno assicurata dall'ICE per il quale viene previsto uno stanziamento aggiuntivo di 13 miliardi di lire. Il Ministero si riserva di verificare le proposte dell'ICE circa l'utilizzo dei fondi assegnatigli al fine di una concentrazione e di una qualificazione degli interventi stessi, tenendo conto soprattutto dei settori che più necessitano di appoggio e dei paesi dove maggiore si manifesta la necessità di un recupero della presenza e della immagine dei prodotti italiani.

D. — *I rapporti diplomatici e istituzionali.*

Dovrà essere perseguita ed intensificata l'azione politica in vista di neutralizzare le azioni poste in atto da paesi clienti che, per motivi più o meno pretestuosi, introducono normative od interventi per ostacolare il flusso di prodotti italiani sui loro mercati.

A livello più ampio, dovranno essere definiti, anche nel quadro della CEE, i rapporti commerciali con alcuni paesi, come il Giappone, in vista di ristabilire un più corretto e più equilibrato rapporto commerciale.

Un altro delicato problema, che in questa sede ci si limita a segnalare, è rappresentato dalla presenza italiana sui mercati dei paesi produttori di petrolio. Sotto questo punto di vista, siamo in grado di affermare che, nonostante lo stato di belligeranza tra Iran ed Iraq, il nostro Paese ha potuto riprendere consistenti rapporti commerciali specie con quest'ultimo Paese.

Un ultimo problema, che riteniamo necessario sottolineare, è rappresentato dalla necessità di seguire con particolare attenzione la politica posta in atto dai paesi in via di sviluppo, tendente a potenziare una struttura industriale nazionale che può determinare conseguenze anche rilevanti sui nostri flussi di importazione e di esportazione.

Da questo punto di vista, il Ministero si impegna a seguire non solo i problemi che possono derivare da una tale politica (chiusura totale o parziale di mercati, concorrenza su paesi terzi), ma anche le possibili prospettive di collaborazione dal punto di vista tecnologico e sotto forma di *joint ventures*.

Per quanto riguarda più specificamente le dimensioni degli interventi che il Ministero prevede di effettuare, richiamiamo in sintesi quanto contenuto nella nota preliminare dello stato di previsione del Ministero già esposta alla Camera dei deputati.

L'IMPOSTAZIONE DEL BILANCIO.

La spesa complessiva che il Ministero prevede per il 1981 ammonta a 96.469,9 milioni di lire, con un aumento di 12.188,2 milioni rispetto al precedente esercizio. Si ricorda che tale aumento tiene presente i minori stanziamenti per 2.983 milioni relativi alla incidenza di leggi che verranno, quest'anno, sostituite da nuove leggi (Consorti alla esportazione), e che è stata prevista nei fondi indivisi di bilancio.

Nell'ambito della spesa complessiva, la gran parte rappresenta spesa di sviluppo, rappresentata dal contributo (sotto varie forme e per diverse funzioni) all'Istituto per il commercio con l'estero (85 miliardi di lire, con un aumento di 13 miliardi rispetto all'esercizio precedente); 1,2 miliardi rappresentano contributi ad enti per la pubblicità dei prodotti italiani; un miliardo contributi nelle spese di funzionamento delle Camere di commercio all'estero italiane; 1,1 miliardi contributi ad Enti per l'organizzazione di mostre all'estero e per la partecipazione a fiere e mostre all'estero. Nel complesso, i trasferimenti, che costituiscono tutte spese di sviluppo e di promozione, si accrescono da 77 miliardi 871 milioni dell'esercizio precedente a 91 miliardi 113 milioni dell'esercizio attuale. Questo capitolo di bilancio è destinato peraltro ad aumentare in misura più rilevante di quella indicata sopra una volta che sarà definitivamente entrata in funzione la legge per il finanziamento dei consorzi all'*export*.

Per quanto riguarda le altre poste di bilancio, che costituiscono solo una frazione delle spese complessive, le spese per servizi generali e cioè sostanzialmente le spese per il funzionamento, si portano da 5 miliardi 385 milioni a 6.784 milioni, con un aumento di poco più del 20 per cento.

In termine di bilancio pluriennale, si prevede che le spese di questo Ministero siano destinate ad accrescersi da 96 miliardi 469,9 milioni di lire a 110 miliardi 569 milioni 300 mila nel 1982 ed a 126 miliardi 436 milioni nel 1983, con conseguenza soprattutto dell'incremento delle spese per lo sviluppo degli scambi, da poco meno di 90 miliardi nel 1981 a quasi 119 miliardi nel 1983, assorbendo la quasi totalità dell'incremento previsto.

In conclusione, la Commissione esprime parere favorevole alla tabella 16 del bilancio di previsione, ritenendo che una politica coraggiosa nel campo delle relazioni economiche internazionali possa aver un'importanza essenziale per la ripresa e lo sviluppo dell'economia italiana.

COLOMBO Ambrogio, *relatore*

RAPPORTO DELLA 8^a COMMISSIONE

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

(RELATORE RIGGIO)

ONOREVOLI SENATORI. — Si deve preliminarmente constatare la difficoltà di un approfondimento dell'esame della tabella n. 17 sullo stato di previsione del Ministero della marina mercantile per l'anno finanziario 1981, che, da alcuni anni, salvo piccoli aggiustamenti ed una positiva riduzione dei residui passivi, è rimasto immutato nella sua impostazione strutturale, con la conseguenza che l'esame stesso è diventato semplice rituale.

In base alla suddetta impostazione strutturale della tabella n. 17, che sembra evidenziare una predisposizione del settore ad essere assorbito da altri rami dell'Amministrazione dello Stato, si nutrono perplessità circa l'effettiva necessità della esistenza del Ministero della marina mercantile, al di là della sua eventuale funzione di facilitare le composizioni di governi, specie di coalizione.

Dalla lettura del bilancio emergono due caratteristiche fondamentali, ambedue di segno negativo.

Da un lato la quasi totalità delle spese sia di parte corrente che in conto capitale sono destinate a trasferimenti; dall'altro lato, pur assumendo in questo modo il Ministero il ruolo di centro di erogazione di somme più che quello di realizzatore di investimenti, l'entità dei residui passivi accenna a diminuire solo marginalmente. E ancora se si prendono in considerazione le proie-

zioni al 1982 ed al 1983 ci si rende conto che mentre le spese correnti tendono a crescere per il lievitare continuo della voce trasferimenti, le spese in conto capitale decrescono ad un ritmo notevole con la conseguente diminuzione degli investimenti, specie di quelli indotti o provocati.

Oltre ai rilievi espressi sulle parti contabili consuntive e previsionali della tabella n. 17, si rileva che per una serie di compiti tra loro connessi e di fondamentale importanza, riguardanti la gestione dei porti, la cantieristica, le linee di navigazione e il rinnovo del naviglio, la pesca, eccetera, istituzionalmente di competenza del Ministero della marina mercantile, si sono venute accavallando o si sono lasciate persistere competenze che fanno capo di diritto o di fatto ad altri Ministeri o ad altri enti e talvolta anche alla Comunità europea. Per i porti, ad esempio, continua ad essere competente il Ministero dei lavori pubblici, al quale da qualche anno, si è affiancata, relativamente alle regioni meridionali, la Cassa per il Mezzogiorno.

La cantieristica, data la progressiva ampiezza dell'intervento pubblico attraverso il consolidamento della presenza della Fincantieri, è divenuta sempre più di competenza del Ministero delle partecipazioni statali, che è portato a considerare i problemi del settore cantieristico non come a se stanti

e di rilevante interesse strategico, ma alla stessa stregua dei problemi di altri settori della certo non fiorente industria pubblica.

L'attribuzione di competenze al suddetto Ministero, in concomitanza con l'acuirsi della concorrenza internazionale nel settore, ha contribuito a determinare la crisi della cantieristica; d'altra parte il tipo di intervento pubblico più assistenziale che strettamente produttivo, ha provocato rilevanti contenziosi con gli organi comunitari.

Quanto alle linee di navigazione il fatto che quelle di preminente interesse nazionale, pur in presenza di cospicui stanziamenti e di crescenti sussidi, non siano riuscite a risolvere alcuni problemi sia di carico di personale, sia di trattamento retributivo dello stesso, ha contribuito ad aggravare, in relazione specialmente ad alcuni servizi di collegamenti con le isole (con la Sardegna, in particolare) il malessere dell'armamento privato con incontestabili riflessi negativi nel settore.

Per la pesca solo dopo anni di sterili dibattiti, facendo seguito alla conferenza nazionale degli scorsi mesi, si sta per arrivare ad una regolamentazione soddisfacente attraverso le iniziative legislative governative, che appaiono dotate di una certa organicità. Comunque restano irrisolti i problemi di un coordinamento delle diverse politiche regionali a favore della pesca e quelli di una regolamentazione dei diritti di pesca nel Mediterraneo e nell'Adriatico, in modo da stabilire corretti rapporti con altre nazioni interessate alla pesca nelle stesse zone, in particolare con la Tunisia e la Libia e con la Jugoslavia.

Attualmente anche in questa materia la competenza più che del Ministero della marina mercantile finisce con l'essere del Ministero degli esteri.

La normativa, infine, sull'inquinamento ha finito col dar vita ad una pluralità di competenze che per poter garantire buoni risultati richiederebbero un preciso coordinamento.

Peraltro per la parte di sua competenza il Ministero della marina mercantile difetta di uomini e mezzi, sicchè, per quanto para-

dossale possa sembrare, la competenza effettiva in materia di inquinamento tende a passare alla magistratura, con la conseguente accentuazione dell'intervento repressivo rispetto a quello preventivo.

La frammentazione, poi, delle competenze ai singoli enti locali a danno della competenza generale del Ministero della marina mercantile in ordine al demanio marittimo ha prodotto risultati negativi, come l'incremento dell'abusivismo edilizio, non solo nelle regioni meridionali.

Di fronte ad una situazione del genere, si impone certamente uno sforzo di riconsiderazione della intera politica marittima italiana, partendo dalla conferenza nazionale dei trasporti. Certo l'esame del bilancio di previsione non appare la sede più adatta per delineare nuove strutture o per creare nuove competenze o per ricondurne altre nell'ambito del Ministero della marina mercantile. La stessa struttura del bilancio, di transizione e di attesa, non lo consente. Però in questa sede si possono indicare alcune linee di soluzione ai problemi più gravi del settore. Ed in primo luogo, anche in vista dello sviluppo del traffico carbonifero, va impostato e varato un organico piano portuale che, riprendendo le direttive ancora valide dell'attuale piano stralcio triennale, riconduca tutti gli interventi nel settore ad una visione e ad una logica unitarie nel quadro di una gestione da affidare al Ministero della marina mercantile. Oggi la competenza per la gestione dei porti è divisa tra Ministero dei lavori pubblici, Cassa per il Mezzogiorno, Regioni ed enti locali col risultato che, nonostante una crescita cospicua in termini di complessive attrezzature, anche se ancora inadeguate ai fabbisogni, si sono prodotti sprechi notevoli nella realizzazione di progetti avveniristici come quello del porto canale di Cagliari e del porto di Gioia Tauro e non si è riusciti ad incrementare i traffici. Infatti gran parte delle merci italiane in entrata o in uscita preferiscono i porti del Nord Europa, non soltanto, ad onor di verità, per le disfunzioni dei porti, ma anche per quelle più macroscopiche delle ferrovie.

Sempre nel quadro di una politica portuale unitaria va attentamente considerato il fenomeno del proliferare di porticciuoli turistici alla cui nascita spesso presiedono più ragioni di speculazione privata che ragioni obiettive di sviluppo e di sostegno dell'industria turistica. E accanto alle strutture vanno riconsiderati a fondo i problemi del personale che opera nei porti, di ottima qualificazione e di collaudata esperienza, ma all'interno del quale si annidano alcune delle sacche corporative più vischiose d'Italia.

Per un paese come il nostro, il discorso sui porti è vitale e prioritario, almeno nella misura in cui vuole restare un paese industriale avanzato, che non avendo materie prime è costretto a trasformare quelle importate.

Ed in questa logica va affrontato e risolto anche il problema della navigazione interna che non può essere lasciato alle iniziative, spesso contrastanti tra loro, delle regioni.

Per la cantieristica è da condividere la linea politica esposta dal ministro Compagna nelle sue comunicazioni all'8ª Commissione riguardante la realizzazione di un piano di settore presentato al CIPI fin dal novembre dello scorso anno. Con il piano si vuole salvaguardare una capacità impiantistica di 325.000 tonnellate di stazza lorda per i cantieri maggiori, di 55.000 tonnellate di stazza lorda per i cantieri minori.

Il mantenimento di una siffatta capacità è irrinunciabile anche se è prevedibile la sua parziale inutilizzazione almeno fino al 1985, anno in cui dovrebbe cominciare a verificarsi l'inversione di tendenza. A questo scopo occorrerà procedere ad opportuna consultazione con gli organi comunitari, una volta risolto il contenzioso in sede CEE, che ha reso di fatto inapplicabili le ultime leggi nazionali che prevedevano sovvenzioni a favore dei cantieri navali. In direzione analoga si dovrà operare per salvaguardare la capacità produttiva italiana nel settore delle riparazioni navali che pure oggi risulta sottoutilizzata.

Ma accanto all'azione di sostegno a favore della grande cantieristica pubblica, occorre

operare per salvaguardare o per incrementare l'attuale capacità produttiva italiana dei piccoli cantieri con finalità produttive da diporto e da pesca, che in questo dopoguerra hanno ottenuto eccezionali sviluppi produttivi e occupazionali e lusinghieri risultati di mercato anche sul piano internazionale.

Ed in questo quadro particolare attenzione va riservata alla cantieristica sia grande che piccola di costruzione e riparazione localizzata nelle regioni meridionali. I ventilati progetti di ridimensionamento o di chiusura di reparti nei cantieri meridionali devono essere abbandonati, nè devono ripetersi le consolidate realtà di lunghi periodi di cassa integrazione per quote considerevoli di lavoratori per i cantieri di Castellammare di Stabia e di Palermo, se si prende effettivamente coscienza di ciò che queste realtà industriali rappresentano nell'economia meridionale.

Riepilogando, la tabella n. 17, allegata al bilancio di previsione, reca spese per complessivi 691.095 milioni, così suddivisi:

spese correnti di competenza 423.323,2 milioni;

spese correnti di cassa 460.680,3 milioni;

spese in conto capitale:

a) spese in conto di competenza 267.771,8 milioni;

b) spese in conto di cassa 186.094 milioni.

Rispetto al bilancio assestato per il precedente anno finanziario le spese considerate nello stato di previsione in esame fanno registrare un aumento di lire 60.599 milioni, suddiviso rispettivamente in lire 18.075 milioni per la parte corrente e lire 42.524 per la parte in conto capitale.

Le variazioni in aumento più rimarchevoli per la parte corrente sono:

a) aumento dell'indennità integrativa speciale per lire 2.144,7 milioni;

b) entrata in vigore della legge n. 812 del 1980 per lire 1.768 milioni.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per la parte in conto capitale le variazioni più importanti riguardano:

a) l'incidenza di leggi pluriennali di spesa per lire 39.848,7 milioni, con una positiva riduzione di 22.110 milioni dei residui passivi, rispetto al volume degli stessi quale risulta dal rendiconto generale del 1979.

Va dato atto all'operato dell'amministrazione della marina mercantile per gli sforzi compiuti per contenere le previsioni nei limiti della più assoluta attendibilità e correttezza. Pertanto la Commissione esprime parere favorevole sulla tabella in esame.

RIGGIO, *relatore*

RAPPORTO DELLA 12^a COMMISSIONE

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

(RELATORE FORNI)

ONOREVOLI SENATORI. — Prima di affrontare l'esame della Tabella 19, ritengo opportuno formulare qualche considerazione sul problema della spesa del settore pubblico allargato.

Il fabbisogno complessivo per il settore nel 1980 è stato di 40.000 miliardi pari al 12,1 per cento del prodotto interno lordo (PIL); per il 1981 il fabbisogno è previsto in 41.200 miliardi pari al 10,5 per cento del PIL.

Il disavanzo nel 1980 è stato di 32.252 miliardi pari al 9,7 per cento del PIL, il disavanzo previsto per il 1981 è di 38.500 miliardi pari al 9,8 per cento del PIL.

Pertanto, mentre rispetto al PIL il fabbisogno dovrebbe percentualmente ridursi dal 12,1 al 10,5 per cento, il disavanzo aumenterebbe dello 0,1 per cento.

Il bilancio dello Stato per il 1981

Il bilancio prevede entrate per 104.646 miliardi (81.292 miliardi nel 1980, +23.354 miliardi) e spese complessive per 171.490 miliardi (157.012 miliardi nel 1980, +14.478 miliardi), con un ricorso al mercato finanziario per 66.844 miliardi (75.433 miliardi nel 1980, — 8.589 miliardi).

Le entrate

Nelle previsioni il gettito fiscale aumenta nel 1981, rispetto al 1980, del 23,3 per cento; gli introiti IRPEF, IRPEG, ILOR e sostitutiva assicurano il 97,9 per cento del gettito derivante dall'imposizione diretta. L'IRPEF, da sola, raggiunge i 30.130 miliardi, con un incremento del 39,9 per cento malgrado l'aumento dal 75 per cento all'85 per cento della quota da anticipare nel mese di novembre.

Del gettito IRPEF ben 21.030 miliardi vengono ritenuti su stipendi e salari dei lavoratori dipendenti. Si impone pertanto una revisione della curva delle aliquote e una riduzione della pressione fiscale a partire dalle famiglie con unica produzione di reddito.

Per quanto riguarda le entrate extratributarie si ha, per il 1981, una previsione di 19.182 miliardi; tra esse preminente rilievo assumono gli introiti del capitolo 3342 volti a contribuire al finanziamento del Fondo sanitario nazionale. La previsione di tali introiti è stata formulata sulla base di una evoluzione della massa salariale nel 1981, di circa il 18 per cento, che dovrebbe comportare, tenuto conto delle più recenti indicazioni sugli introiti del 1980, un gettito di competenze, per il 1981, di 12.000 miliardi.

A questi vanno aggiunti 140 miliardi per proventi delle attività a pagamento svolte dalle unità sanitarie locali e 110 miliardi

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

relativi ai versamenti delle Regioni per spese effettuate dalle stesse prima dell'entrata in vigore della legge di riforma sanitaria.

Le entrate del capitolo 3342 aumentano, rispetto al bilancio di assestamento del 1980, di 2.056 miliardi, quasi completamente riferibili al gettito contributivo.

Le uscite

È previsto che il volume della spesa nel 1981 aumenti di 14.478 miliardi. Fra gli incrementi, particolare rilievo assumono quelli relativi al personale +5.961 miliardi; agli interessi +5.056 miliardi.

Fra le voci di spesa di maggior importanza va annotata quella relativa al Fondo sanitario nazionale.

Tale fondo per il 1981 è previsto in lire 21.445,5 miliardi per spese correnti a carico del capitolo 594 del Ministero del tesoro e in lire 510 miliardi per spese in conto capitale, a carico del capitolo 7082 del Ministero del bilancio e della programmazione economica, in aggiunta ai 269 miliardi residuati dall'esercizio 1980 per lo stesso capitolo.

L'entità del fondo è stata stabilita con i criteri enunciati ai punti nn. 80, 81 e 82 della parte dispositiva del Piano sanitario nazionale. Tali punti sono stati accantonati dalla Sottocommissione incaricata dell'esame preliminare del Piano sanitario nazionale e rimessi alla competenza della Commissione plenaria, poichè si sono resi necessari alcuni chiarimenti da parte del Governo.

Il punto 80, in particolare, prevede che la spesa sanitaria per il 1981 si basi sull'ipotesi della costanza delle spese sanitarie capitarie in termini reali, espressi in lire '81 e quindi: che, per tutto il triennio, per le convenzioni e i contratti, abbiano ad operare le norme in vigore al 31 dicembre 1981.

Si prevede poi di applicare un indice di svalutazione medio fra il 1980 e il 1981 del 16 per cento.

In relazione alla prima condizione non è per nulla chiaro il riferimento alle norme in vigore al 31 dicembre 1980 per contratti e convenzioni.

È noto infatti che a tale data scadeva la convenzione con i medici generici, pediatri e ambulatoriali esterni e non era quindi nep-

pure lontanamente ipotizzabile la permanenza per tutto il triennio della normativa in vigore il 31 dicembre 1980. Si tratta quindi di un mediocre espediente o di un errore grossolano.

La nuova convenzione o « accordo collettivo nazionale » per la regolamentazione dei rapporti con i medici di medicina generale sottoscritta dalle parti il 30 gennaio 1981, comporta rispetto alle precedenti convenzioni un maggior onere a carico del Fondo sanitario quantificato variamente dai 627,6 miliardi agli 800 miliardi per il 1981. In sede di discussione del bilancio sarebbe opportuno conoscere l'esatto ammontare della maggior spesa e il modo per reperire i fondi aggiuntivi con cui farvi fronte. L'ipotesi, e di questo solo si tratta, che la maggior spesa possa esser coperta da riduzione di spesa in altri settori, è, a parere del relatore, scarsamente credibile.

Infatti nel 1981 difficilmente, per effetto della normativa della nuova convenzione, potranno registrarsi risultati considerevoli nella riduzione delle spese ospedaliere e per farmaci, o nelle spese per analisi di laboratorio o accertamenti radiografici.

L'ipotesi formulata dal Ministro alla Camera, in sede di Commissione sanità, prevede per il 1981 una riduzione della spesa farmaceutica di 86,3 miliardi rispetto alla prima ipotesi e una riduzione della spesa ospedaliera di ben 278,8 miliardi di lire. È prevista inoltre una riduzione di ben 61 miliardi nell'assistenza integrativa e nell'assistenza agli invalidi civili.

La riduzione della spesa ospedaliera, di fronte all'aumento dei costi per acquisto di beni e servizi e di fronte alle spese per il personale, considerando anche l'indennità integrativa speciale, sembra un'ipotesi fantascientifica.

Pensare poi di ridurre la spesa per l'assistenza agli invalidi civili, di fronte a pressanti richieste di aumento per le convenzioni fra regioni e istituti e di fronte all'aumento delle spese dei trattamenti ambulatoriali, rasenta la faciloneria.

È fin troppo evidente che in teoria ogni tesi è sostenibile, occorre però un aggancio maggiore alla realtà. Ritengo non necessario in questa sede fare altri rilievi che, penso,

siano più opportuni dopo le dichiarazioni del Governo.

Occorrono invece, per ottenere risultati rilevanti, tempi più lunghi e un cambio di mentalità da parte di medici e assistiti non facile da ottenere. Dovremo poi attendere la conclusione della vertenza dei medici ospedalieri per constatare se anch'essa non comporti una maggiore spesa per il 1981 e se a tale conclusione non segua, così come è avvenuto nel 1978, una vertenza anche del personale sanitario non medico e di quello amministrativo degli ospedali.

È certo che le particolari condizioni di favore, concesse ai medici di medicina generale, hanno innescato un processo di rivendicazione di settori di personale sanitario non facilmente governabili.

Per altro anche una marcia indietro rispetto ai risultati conseguiti dai medici generici provocherebbe proteste dure, che sarebbero pagate dagli utenti già provati dall'agitazione degli ospedalieri che, nei prossimi giorni, rischia di diventare più dura. Non si può, perciò, che lamentare lo scarso rigore usato nelle trattative e, con il fermo richiamo al senso di responsabilità, non si può in questo consesso non prendere atto di alcune giuste richieste del personale medico ospedaliero, specie di quello che opera a tempo pieno e che ha più di una ragione per essere demotivato.

Il Governo, in sede di dibattito, dovrebbe indicarci le soluzioni, da molti non agevolmente reperibili o immaginabili.

Non si può in secondo luogo non constatare come sia insufficiente e non adeguata alla realtà l'applicazione al Fondo sanitario 1980 di un indice di svalutazione del 16 per cento quando tale indice dovrebbe essere perlomeno del 18-20 per cento.

La parte conclusiva del punto n. 80 del dispositivo del Piano sanitario nazionale, poi, è singolare o meglio «lapalissiana» poichè afferma che se l'indice dei prezzi sarà maggiore di quello stimato e se le convenzioni e i contratti produrranno effetti diversi da quelli ipotizzati, si dovrà riconsiderare l'entità del fondo. È proprio il caso nostro. Essendo in sede di esame preliminare del bilancio, dovendo di-

scutere del Piano sanitario nazionale 1981-83, essendo in attesa della risposta del Governo, possiamo soprassedere con la certezza, purtroppo, dell'inadeguatezza del Fondo sanitario per il 1981. L'esperienza degli scorsi anni, di cui la presente è una ripetizione, conferma la convinzione espressa.

Sempre per quanto riguarda il Fondo è opportuno constatare che la parte in conto capitale è, per il 1981, di soli 510 miliardi. Il piano prevede i criteri di utilizzo nei punti dal n. 85 al n. 89. Particolare attenzione dovrà essere dedicata al problema dell'attuazione di nuovi posti letto nelle Regioni dove esiste una media posti-letto/abitanti inferiore al 6 per mille.

Al fine di avere una visione completa delle spese sanitarie in Italia, sarà bene tener conto delle spese sanitarie comprese nel Fondo comune delle Regioni e del bilancio del Ministero della sanità.

Fondo comune da ripartire fra le Regioni a statuto ordinario

Nel 1981 il fondo è previsto in lire 3.339,083 miliardi con aumenti di lire 676,981 miliardi rispetto al 1980.

In tale Fondo sono comprese le seguenti somme:

a) lire 10 miliardi per l'istituzione dei consultori familiari ex legge n. 405 del 1975;

b) lire 50 miliardi per il funzionamento dei consultori familiari al fine della tutela della maternità ex legge n. 194 del 1978;

c) lire 70,163 miliardi per funzioni trasferite dall'Opera nazionale maternità e infanzia;

d) lire 3,6 miliardi per la prevenzione dalle tossicodipendenze (legge n. 685 del 1975).

Risulta particolarmente inadeguato lo stanziamento per la prevenzione delle tossicodipendenze per la quale sarebbero necessari fondi molto più consistenti. Il fenomeno della diffusione della droga diventa sempre più grave e le necessità per la prevenzione e la cura aumentano. Alle Camere sono in discussione proposte di modifica della legge

n. 685. I tempi di discussione però sono molto lunghi. Purtroppo, di fronte alla gravità delle conseguenze derivanti dall'uso della droga, vi è un'assuefazione preoccupante da parte dell'opinione pubblica, che deve essere rimossa.

Particolare cura dovrebbe anche essere dedicata al problema dei consultori familiari, la cui istituzione procede con molta lentezza, specie in alcune Regioni del Paese, che più avrebbero bisogno della presenza di validi strumenti di sostegno della donna e della coppia e di centri per l'educazione sessuale e la sensibilizzazione sui problemi della procreazione responsabile. La riduzione del fenomeno degli aborti clandestini e il superamento dell'aborto passano attraverso il potenziamento delle strutture consultoriali, alle quali deve essere assicurato personale qualificato e sensibile.

Sarebbe opportuno che il Governo riferisse alla Commissione sia sulle iniziative in atto per prevenire le tossicodipendenze, sia sullo stato di applicazione delle leggi nn. 405 e 194 per quanto riguarda il funzionamento dei consultori. Al capitolo 5945 del bilancio del Ministero del tesoro sono previsti in conto residui 1.000 miliardi per il pagamento delle passività pregresse degli enti ospedalieri, ai sensi dell'articolo 23-ter della legge 28 febbraio 1980, n. 33. L'operazione di ricognizione dei debiti pregressi, prendendo a base i consuntivi, procede lentamente, mentre diventa sempre più urgente eliminare tutti i debiti delle vecchie gestioni, che non possono passare alle unità sanitarie locali, a meno di provocare inconvenienti e complicazioni.

Lo stato di previsione del Ministero della sanità

Lo stato di previsione del Ministero della sanità, per l'anno finanziario 1981, reca spese per complessivi milioni 195.963,8 di cui 190.963,8 per la parte corrente e 5.000 milioni per il conto capitale.

Rispetto al bilancio assestato 1980 si ha per le spese correnti una diminuzione di 30.011,5 milioni e, per il conto capitale, un

aumento di 2.000 milioni, dovuto allo stanziamento di uguale somma per l'applicazione della legge n. 192 del 1977 concernente norme igieniche e sanitarie per la produzione e commercializzazione dei molluschi eduli lamellibranchi.

Per la parte corrente va tenuto conto che non è stata più iscritta alcuna somma al capitolo 2532 che recava spese per l'assistenza sanitaria protesica e specifica a favore dei mutilati ed invalidi civili. Tale spesa fin dal 1° luglio 1979 era compresa nel Fondo sanitario nazionale. Nell'esercizio 1980, con apposita legge, sono stati stanziati 54.000 milioni per consentire il pagamento di spese riferentisi agli esercizi 1979 e precedenti, soprattutto per saldare debiti che il Ministero della sanità aveva nei confronti degli istituti di riabilitazione, a seguito di convenzioni stipulate per l'assistenza agli invalidi civili. Nel bilancio assestato 1980 i 54.000 milioni figuravano pertanto ancora nella Tabella 19.

Di contro si è registrata una maggiore spesa per il personale (nuovo assetto retributivo, aumento indennità integrativa speciale, aumento delle quote di aggiunta di famiglia) e per contributi obbligatori ad enti e ad organismi internazionali.

Il saldo è di 30.011,5 milioni di lire.

Le spese correnti sono così ripartite:

40.073,7 milioni per il personale in servizio pari a 2.717 unità;

1.210 milioni per il personale in quiescenza;

38.539,7 milioni per acquisto beni e servizi;

2.009 milioni per somme non attribuibili;

108.230,4 milioni per trasferimenti.

I residui passivi

I residui passivi relativi ai capitoli di spesa del Ministero della sanità sono stimati al 1° gennaio 1981 in 47.011,2 milioni di cui 40.466,2 milioni per la parte corrente e 6.545 milioni per il conto capitale. La stima non è esatta al 100 per cento; va positivamente sottolineato però che l'ammontare dei resi-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dui passivi, al 1° gennaio 1981, è sensibilmente diminuito rispetto al 1° gennaio 1980 quando ammontava a 118.864,1 milioni. I maggiori residui sono imputabili alla categoria IV, acquisto di beni e servizi (25.965,7 milioni) e alla categoria V riguardante i trasferimenti (10.862,5 milioni).

I motivi che danno origine al formarsi di residui passivi sono da ricercarsi nella complessità delle procedure richieste per il pagamento delle somme stanziare. La situazione è comunque in costante miglioramento.

Valutazione di cassa

Le somme spendibili nel 1981, nel bilancio della sanità, ammontano a 242.975 milioni, mentre le autorizzazioni di cassa ammontano a 214.260,4 milioni. Il coefficiente di realizzazione è significativo (88 per cento).

Prima di passare all'esame delle voci più importanti occorre rilevare che l'impostazione della tabella 19 risente ancora del clima di transizione dal vecchio al nuovo sistema previsto dalla legge n. 833 del 1978. Mentre alla periferia sono state costituite le unità sanitarie locali o sono in via di costituzione, il Ministero della sanità conserva la sua struttura tradizionale. Non è stato infatti ancora applicato l'articolo 59 della legge n. 833, che aveva fissato termini brevi per il riordinamento del Ministero della sanità, il quale dovrebbe accentuare il proprio ruolo di coordinamento e di propulsione del servizio sanitario nazionale attraverso un collegamento sul piano della ricerca scientifica fra i vari istituti previsti e abilitati a ciò dalle leggi dello Stato e attraverso la promozione di iniziative per la formazione del personale responsabile della complessa gestione delle unità sanitarie locali.

Nel 1980 sono stati chiariti gli obiettivi che si intendono raggiungere con la riorganizzazione del Ministero, ma questi non solo non sono ancora stati tradotti in legge, ma neppure comunicati al Parlamento. Lo studio commissionato ad una società statunitense su tale problema non è ancora stato trasmesso.

Non potendo modificare sostanzialmente l'impostazione del bilancio, strettamente legata alla struttura burocratica del Ministero, si è proceduto accorpando alcuni capitoli e istituendone altri nell'ambito delle nuove rubriche preesistenti.

Ne soffre l'organicità specie per quanto riguarda le spese per studi e ricerche disseminate nelle varie rubriche e titoli, con il rischio che una gestione tradizionale del bilancio da parte delle direzioni generali, lungi dal favorire una politica coordinata del settore, origini ancora una volta il fenomeno negativo della distribuzione non finalizzata dei contributi ad una molteplicità di enti. Occorre che, almeno nel 1981, sia rispettato l'articolo 59 della legge n. 833 e termini il periodo di transizione, durato troppo a lungo.

In attesa della riforma è stata formulata nel Piano sanitario nazionale una nuova ipotesi di bilancio del Ministero della sanità che prevede 350 miliardi di spese e propone una serie di interventi nei settori:

- dell'assistenza tecnica alle unità sanitarie locali;
- dell'educazione sanitaria;
- della formazione degli operatori del Servizio sanitario nazionale;
- del controllo della programmazione;
- dell'informazione.

Tali interventi sono solo in parte contemplati nella Tabella 19.

Per una migliore documentazione è bene vedere l'allegata tabella A.

Nella Rubrica 1, *servizi generali*, sono stati istituiti due capitoli il 1017 di 6.000 milioni e il 1025 di 1.278 milioni rispettivamente per il personale mutualistico e FIARO ed il personale ex ONMI trasferito nei ruoli del Ministero della sanità a seguito dello scioglimento degli enti di provenienza. Essendo ora compreso in ruoli speciali, il pagamento di detto personale deve essere assicurato con appositi capitoli di bilancio.

Va inoltre fatta rilevare la ingente spesa prevista dal capitolo 1097 per affitto locali per il Ministero della sanità (550 milioni) a cui vanno aggiunte le spese, previste dal ca-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pitolo 1098, per manutenzione e riparazioni locali ed impianti relativi, per complessivi 114 milioni. Vanno tenute presenti le difficoltà derivanti dalla dislocazione degli uffici del Ministero in ben cinque sedi con conseguenti maggiori spese dovute all'impossibilità di gestire, in modo centralizzato, alcuni servizi comuni (duplicazione documenti, elaborazione dati ecc.).

Va trovata presto una soluzione più razionale, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri, per garantire, anche dal punto di vista logistico, una migliore efficienza degli uffici.

Viene poi istituito in questa rubrica il capitolo 1115 di lire 500 milioni per l'assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero ed al personale navigante marittimo e dell'aviazione civile e per l'assistenza a cittadini stranieri in Italia, in esecuzione di trattati bilaterali e multilaterali, ai sensi dell'articolo 17 del decreto delegato n. 618 del 31 luglio 1980 e dell'articolo 14 del decreto delegato n. 620 sempre del 31 luglio 1980.

La dotazione del capitolo 1115, che sostituisce il capitolo 1536, è insufficiente a far fronte agli oneri incombenti al Ministero per garantire l'assistenza ai cittadini italiani all'estero e ai naviganti, negli *standards* previsti dai due decreti delegati richiamati, anche se si deve tener conto del ritardo con cui si provvederà per i naviganti all'applicazione delle norme che dovevano partire dal 1° gennaio 1981.

L'insufficienza è stata rilevata anche dal Governo, che ha previsto un ulteriore stanziamento di 30.000 milioni all'articolo 6 del decreto-legge 28 febbraio 1981, n. 37, attualmente in discussione, per la sua conversione in legge, alla Camera dei deputati. L'ulteriore stanziamento sarà iscritto al capitolo 1115 con la variazione di bilancio.

Va pure segnalato che, con il capitolo 1128, di nuova istituzione, sono stati stanziati 30 milioni per la predisposizione della relazione sullo stato sanitario del Paese.

Infine al capitolo 1227 viene stanziato il contributo per l'Organizzazione mondiale della sanità, previsto in lire 6.756 milioni con un aumento di 756 milioni rispetto al 1980.

Nella Rubrica 2^a, *Ospedali*, al capitolo 1575 per i servizi di raccolta di sangue umano e per l'incremento della produzione degli emoderivati, compresi i contributi alle associazioni di volontariato, è previsto l'utilizzo di 1.098 milioni in conto residui. Il settore esige una riforma che valorizzi le associazioni di volontariato e regoli i loro rapporti con gli enti pubblici, USL, ospedali, garantendo, attraverso questi, una presenza dei servizi trasfusionali su tutto il territorio nazionale specie nelle zone che oggi ne sono sprovviste. Le proposte di legge di riforma sono oggi all'esame della XIV Commissione della Camera.

Alla Rubrica 3^a, *Igiene pubblica* è previsto al capitolo 2033 uno stanziamento di 300 milioni per il funzionamento dei servizi di sanità marittima, aeroportuale e di frontiera. La materia è ora regolata dal decreto delegato 31 luglio 1980, n. 614, che prevede un aumento degli organici in relazione alla ristrutturazione degli uffici. La congruità dello stanziamento deve essere quindi verificata anche sulla scorta dei programmi di attuazione del decreto citato, che richiedono più esercizi finanziari.

Alla Rubrica 4^a, *Medicina sociale*, sono iscritti al capitolo 2577, in conto residui, 2.370 milioni per contributi nelle spese per rinnovo di attrezzature di istituti universitari e di istituti di cura a carattere scientifico.

Ai capitoli 2585 e 2586 sono iscritti rispettivamente 25.000 milioni e 1.000 milioni da devolvere alla Croce rossa italiana per compiti di istituto e per l'espletamento del servizio di pronto soccorso sanitario.

Al capitolo 2585 l'aumento rispetto al 1980 è di lire 6.000 milioni. L'aumento del contributo si giustifica con il maggiore costo per il personale e per l'acquisto di beni e servizi.

Il contributo dello Stato ha ragione di essere, anche nel nuovo regime della CRI, previsto dal decreto delegato 31 luglio 1980, n. 613. L'articolo 4 del citato decreto prevede il contributo statale per compiti propri della CRI e per compiti svolti per incarico dello Stato, di Regioni ed enti pubblici. Per

questi ultimi è prevista un'apposita convenzione.

È opportuno correggere perciò la dizione del capitolo 2585 anche sulla base del decreto n. 613 del 1980. Occorre inoltre una verifica, da parte del Ministero, in ordine al fabbisogno reale occorrente alla CRI per il 1981, sulla scorta della nuova normativa.

È richiesta, anche a questo scopo, una relazione del Ministro sullo stato di attuazione del decreto citato.

Il capitolo 2593 prevede lo stanziamento di lire 400 milioni per l'attività della Lega italiana per la lotta contro i tumori. Il contributo è previsto dalla legge 6 marzo 1953, n. 99 e sue modificazioni. Esso è del tutto insufficiente a far fronte all'attività dell'Ente, previsto, fra l'altro anche dalla legge n. 70.

Tale attività, particolarmente competente e capillare, si esplica soprattutto nel settore della prevenzione delle neoplasie. Alla Lega sono affiliate ora nuove associazioni che si impegnano a sensibilizzare l'opinione pubblica sui problemi della prevenzione dei tumori della sfera femminile. Tra queste va citata l'associazione « Attive come prima » di Milano. L'aumento del contributo richiede una legge sostanziale. Il Governo dovrebbe farsi carico di un disegno di legge che aumenti in modo congruo il contributo. Il capitolo 2600 prevede lo stanziamento di lire 69.000 milioni per il fondo integrativo per gli asili nido. È previsto un aumento di lire 9.000 milioni rispetto al 1980. L'aumento è compensato dal maggior gettito previsto al capitolo 2224 dello stato di previsione dell'entrata. Il fondo è versato al Tesoro dall'INPS, ai sensi della legge 29 novembre 1977, n. 891. Attualmente infatti il fondo è garantito solo dai versamenti dei lavoratori e datori di lavoro.

Il fondo deve essere poi ripartito fra le Regioni con decreto del Ministero della sanità. A questo proposito sarebbe opportuno conoscere la ripartizione dei fondi per il 1980 e avere una sintetica informazione sull'utilizzo dei fondi stessi da parte delle Regioni. Anche se la domanda di servizi come

questo è sempre alta, sarebbe bene conoscere la situazione regione per regione con l'indicazione delle richieste da coprire, tenendo anche conto della diminuzione delle nascite in questi ultimi anni.

Alla *Rubrica 7^a* vi sono stanziamenti cospicui: per il personale addetto al risanamento del bestiame dalla brucellosi (2.248,8 milioni), per indennità di abbattimento degli animali (5.072 milioni), per l'acquisto di sieri, vaccini e per altri interventi di zoonofilassi (10.000 milioni).

Si tratta di un settore di grande importanza che richiede interventi tempestivi, coordinati con i piani previsti dalle Regioni, con i piani della Comunità europea e presuppone la presenza di personale qualificato. Per tale personale sono previste borse di studio per permanenza anche in università straniere. Una produzione più consistente di carne in Italia ridurrebbe infatti le importazioni a beneficio della bilancia dei pagamenti.

La *Rubrica 8^a* prevede per il funzionamento dell'Istituto superiore della sanità uno stanziamento di 22.371,8 milioni, con un aumento di 5.437,479 milioni rispetto al 1980. Va detto che la situazione del personale dell'Istituto è migliorata con l'aumento della dotazione e la diversa ripartizione del personale in qualifiche, così come è stato previsto dalla legge n. 33 del 1980.

L'Istituto resta il centro più qualificato di consulenza scientifica non solo per il Ministero della sanità ma anche per le USL e le Regioni come previsto dalla legge n. 833, sia nella formulazione di pareri e relazioni, sia nell'effettuazione di controlli, sia nell'attività di formazione del personale.

La *Rubrica 9^a* prevede per l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro la somma di lire 2.000 milioni al capitolo 6000.

L'Istituto avrebbe dovuto funzionare dal 1° gennaio 1981: il decreto-legge n. 37 del 1981, all'articolo 5 prevede l'inizio dell'attività dal 1° luglio del corrente anno. C'è da augurarsi che tale data sia rispettata, anche se la mancanza della normativa prevista dall'articolo 24 della legge n. 833 del 1978 in

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

materia di sicurezza del lavoro e di omologazione rende più difficile l'organizzazione dell'Istituto stesso.

Spese in conto capitale

Le spese in conto capitale ammontano a lire 3.000 milioni di cui 2.000 milioni da ripartire fra le Regioni interessate alla molluschicoltura.

Spese per studi e ricerche

I capitoli interessati sono numerosi e dispersi nelle varie rubriche.

Le riportiamo con gli importi relativi alla competenza:

capitolo 1104 - lire 90 milioni per spese di propaganda ed educazione sanitaria, partecipazione a convegni (oltre la quota del Fondo sanitario nazionale);

capitolo 1105 - lire 15 milioni per contributo all'Università di Bologna per il corso di perfezionamento in diritto sanitario;

capitolo 1111 - lire 45 milioni per la pubblicazione di « Annali della sanità pubblica » e per altre pubblicazioni;

capitolo 1112 - lire 800 milioni per il Centro studi;

capitolo 1537 - lire 1.000 milioni per ricerche e studi nel campo della gerontologia, idrobiologia medica, terapia fisica, medicina nucleare, trasfusione del sangue umano e assistenza psichiatrica;

capitolo 2037 - lire 1.000 milioni spese per studi nel settore della profilassi delle malattie infettive e parassitarie, per fenomeni d'inquinamento, per l'igiene dell'ambiente e per la radioprotezione;

capitolo 2542 - lire 400 milioni per studi nel settore degli stupefacenti e sostanze psicotrope al fine della prevenzione;

capitolo 2543 - lire 1.200 milioni, spese per studi e ricerche nel campo delle malattie sociali d'intesa con le Università;

capitolo 2544 - lire 400 milioni, spese per studi e ricerche nel campo delle motu-

lesioni, neurolesioni svolte da enti pubblici e privati;

capitolo 2545 - lire 2.500 milioni, spese per la ricerca biomedica svolta da istituti di ricovero e cura a carattere scientifico secondo gli obiettivi del Piano sanitario nazionale;

capitolo 3031 - lire 300 milioni per studi nel settore dell'igiene degli alimenti (è questo un settore da incrementare e seguire con grande cura e interesse anche per venire incontro alle richieste dei consumatori i quali non solo chiedono un controllo sui prezzi, ma anche una rigorosa tutela della salute attraverso una garanzia di igienicità degli alimenti);

capitolo 3033 - lire 70 milioni, spese per indagini sulla fissazione negli alimenti dei residui dei prodotti usati in agricoltura a difesa delle piante e acquisto di antidoti;

capitolo 8221 - lire 3.000 milioni (conto capitale), spese per la ricerca scientifica dell'Istituto superiore della sanità.

Il totale è di 10.820 milioni.

Si tratta di una somma veramente considerevole. Pur rilevando un notevole sforzo per programmare gli interventi, necessita un piano preciso per l'uso delle somme stanziare e per la concessione di contributi a università, istituti di ricerca, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, ospedali.

Occorre un collegamento del Centro studi con tutto il settore della ricerca, assicurando al Centro stesso una direzione di altissimo livello al di sopra delle opportunità politiche.

Essendo quello della ricerca biomedica il settore più strettamente collegato all'attuazione degli obiettivi del Piano sanitario nazionale, occorre una direzione unica con competenze precise. Occorre infine attivare la commissione per la ricerca scientifica biomedica prevista dall'articolo 23 del decreto delegato 31 luglio 1980, n. 617. Va trovata infine una sede per coordinare gli interventi del Ministero della sanità, del Ministero della ricerca scientifica, del Ministero della pubblica istruzione, del CNR, del CNEN, degli istituti scientifici, dei ricercatori del farmaco per evitare duplicazioni inutili.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

* * *

Onorevoli colleghi, molte altre cose potrebbero essere dette sul bilancio della sanità. Esso è visto in funzione dell'attuazione della legge n. 833 del 1978 e, per questo, l'anno 1981 è decisivo.

Lo sforzo di revisione critica del passato è visibile nel documento del Governo e testimonia che, nonostante le lacune e i ritardi,

si vuol realizzare con buon senso e coraggio la riforma.

La Commissione sanità, dopo un esame attento, dopo una serie di rilievi critici, e dopo l'approfondimento dei temi più delicati, esprime il suo parere favorevole sul progetto di bilancio.

FORNI, *relatore*

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA A

PIANO SANITARIO NAZIONALE - TABELLA MINISTERO SANITA

Programmi	Previsione Consiglio Amministrazione (a legislazione vigente)	Proposte bilancio previsione 1981	Richiesta di piano	Finanziamento residuo occorrente
Promozione e avanzamento culturale	739.890.000	604.000.000	1.200.000.000	596.000.000
Iniziativa legislativa . . .	(100.000.000.000)	—	(25.000.000.000) (a)	
Programmazione	600.000.000	400.000.000	1.100.000.000	700.000.000
Interventi di prevenzione e di assistenza tecnica alle Regioni e alle USL . .	30.111.500.000	23.299.110.000	33.200.000.000	9.900.890.000
Educazione sanitaria . . .	1.300.000.000	90.000.000	3.500.000.000	3.410.000.000
Formazione operatori del SSN	525.000.000	225.000.000	1.500.000.000	1.275.000.000
Progetti-obiettivo	—	—	30.000.000.000	30.000.000.000
Produttività, economicità e management del SSN . .	—	—	1.000.000.000	1.000.000.000
Controllo	11.626.466.800	11.029.190.000	12.000.000.000	970.810.000
Ricerca	25.999.585.800	17.263.500.000	60.000.000.000 (b)	42.736.500.000
Informazione	1.385.000.000	545.000.000	2.500.000.000	1.955.000.000
Rapporti internazionali . .	7.955.800.000	7.457.800.000	8.500.000.000	1.042.200.000
Formazione quadri ministeriali	156.000.000	147.000.000	500.000.000	353.000.000
Funzioni gestionali (residue o proprie)	119.641.000.000	134.903.200.000	195.000.000.000 (c)	60.096.800.000
TOTALI	200.040.242.600	195.963.800.000	350.000.000.000	154.036.200.000

(a) Da prevedere sul fondo indistinto del Ministero del tesoro per provvedimenti legislativi in corso.

(b) Comprensiva di 20 miliardi per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 617: « Ordinamento, controllo e finanziamento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico ».

(c) Comprensiva di: 50 miliardi per l'attuazione dei decreti del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 618 e n. 620 sull'« Assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero e sull'assistenza sanitaria al personale navigante marittimo e dell'aviazione civile »; 4 miliardi e 500 milioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 614 su: « Ristrutturazione e potenziamento degli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e degli uffici veterinari di confine, di porto, di aeroporto e di dogana interna »; 10 miliardi per l'attuazione delle direttive CEE nel settore veterinario.

RAPPORTO DELLA 10ª COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa
del Ministero del turismo e dello spettacolo (**Tabella 20**)
(per la parte relativa al turismo)

(RELATORE NOVELLINI)

ONOREVOLI SENATORI. — La dimensione economica, valutaria e occupazionale delle attività del turismo in Italia conferisce a tale comparto, che associa una pluralità di imprese alberghiere, di pubblici esercizi, di agenzie di viaggi, di imprese di trasporto, artigianato, spettacolo, tempo libero eccetera, una funzione di assoluto rilievo, nel quadro di una problematica dell'economia nazionale che si prospetta gravida di incognite per l'anno in corso.

L'ordine di grandezza del fenomeno del turismo lo rende peraltro un elemento della crescita sociale e culturale del Paese non meno che dello sviluppo delle risorse economiche e della stabilità valutaria.

Guardando dunque a questa duplice connotazione del fenomeno, la prima riflessione che si pone è se sia in atto nel Paese una politica del turismo idonea a coglierne la quantità e la qualità dei contributi.

Senza dubbio il turismo soffre di una sottovalutazione complessiva che influisce negativamente sull'atteggiamento pubblico in termini di iniziative e di azioni di sviluppo sia a livello nazionale che locale. Ciò è frutto anche di una mancata collocazione di tale attività nell'ambito culturale, non esistendo ancora investimenti di ricerca e di studio idonei a qualificare il ruolo che può avere come strumento di accrescimento del reddi-

to e di stabilità valutaria in un sistema economico in cui coesistono problemi di alto sviluppo e problemi di avviamento allo sviluppo.

Di qui la difficoltà di imporre la scelta del turismo se non in termini alternativi ad altre ipotesi almeno in termini complementari e sussidiari.

Se nel 1979 il settore sembra aver raggiunto una dimensione di apporti valutari e di produzione tali da renderlo particolarmente vitale in un quadro generale dell'economia caratterizzato dall'esistenza di una pluralità di vincoli negativi, ciò è dovuto al concorso di una serie di fattori di ordine internazionale e interno (rapporti di cambio, svalutazione della lira, crescita del mercato internazionale dei viaggi, particolare espansione del turismo europeo e segnatamente tedesco, eccetera). Già nell'80, un diverso concorso di fattori (ingresso nello SME, punte di massima inflazione, effetti negativi sull'immagine turistica del terrorismo, eccetera) ha invertito una curva che aveva toccato un punto da molti giudicato irripetibile ma che certamente non rappresenta il *plafond* massimo per il turismo italiano, se si considera il potenziale ancora largamente inutilizzato dei territori a vocazione turistica e delle strutture produttive e dei servizi.

Il segnale d'allarme dell'80 sembra aver dato ragione a chi da tempo ha denunciato l'assenza di una politica del turismo finalizzata alla soluzione dei nodi di fondo di questo settore ed al tempo stesso ha creato nuove domande di intervento e nuovi fabbisogni che riguardano in particolare il tema della politica del credito agevolato, della promozione internazionale, della qualificazione dei servizi, del sostegno della cooperazione, dell'intervento a favore dell'espansione sociale della domanda interna e della riforma degli enti turistici che nel processo di attuazione dell'ordinamento regionale si trovano a ridisegnare la loro identità e la loro funzione.

Il 1981 si apre all'insegna di nuove preoccupazioni poichè i problemi di fondo non sono stati ancora risolti e le stesse iniziative al riguardo sono ancora in attesa di un rapido iter che finalmente corrisponda alle esigenze prospettate dal vasto mondo imprenditoriale e pubblico che vive nei vari comparti di attività del turismo.

A fronte dei problemi irrisolti che si trascinano ormai da anni e di quelli emergenti che sono collegati alle variabili dell'economia internazionale ed ai mutamenti delle situazioni socio-economiche del nostro Paese, l'esame del bilancio di previsione della spesa dello Stato per il 1981 per il settore del turismo assume un valore puramente indicativo per quanto attiene all'entità dell'investimento poichè il Ministero conserva competenze residue che riguardano interventi limitati per la promozione interna della domanda e per iniziative di carattere internazionale.

Più significativo è invece il quadro delle azioni promosse per l'indirizzo e il coordinamento dell'azione di governo a favore sia dell'industria del turismo sia della promozione internazionale del settore, come risulta dal quadro delle iniziative legislative assunte e che dovrebbero consentire di rispondere ad ampie aspettative del mondo operativo per quanto riguarda i finanziamenti degli investimenti, per il tramite di una apposita legge-quadro che contiene la previsione di un fondo straordinario di 300 miliardi, e

di rispondere altresì al problema delicato e urgente del rifinanziamento della *promotion* svolta a livello internazionale dall'Ente Nazionale Italiano per il Turismo.

Si tratta di iniziative che vanno ora raccordandosi ad una prospettiva più organica di intervento a favore del turismo da parte del Governo quale è quella delineata nell'apposito « piano per il turismo » contenuto nel programma triennale 1981-83. Tale piano, mentre profila una serie di azioni che consentono un intervento sul turismo di forte impulso finanziario a favore dell'offerta e della domanda, al tempo stesso adegua le previsioni di spesa per il settore, con l'obiettivo di realizzare oltre 1.000 miliardi di finanziamento entro l'arco triennale, con un adeguamento sia del fondo straordinario di incentivazione, già previsto nella legge-quadro, sia del finanziamento dell'ENIT (da 30 miliardi del disegno di legge di riforma, a 100 miliardi del piano) sia della politica degli incentivi diretti ai turisti stranieri che sono stati sospesi nel 1979 (buoni benzina e facilitazioni autostradali).

Valutando nell'insieme questo raccordo tra la previsione di spesa 1981 e l'importo degli impegni descritti nel piano triennale, si può ritenere che si sia fatta strada una nuova e più rispondente consapevolezza delle esigenze del turismo e del ruolo che esso può rivestire in ordine ai maggiori problemi che il paese è chiamato ad affrontare e che riguardano principalmente il vincolo monetario, la crescita del prodotto interno, la capacità di assorbimento di nuove forze di lavoro specialmente giovanili e femminili.

Una attenta riflessione al riguardo è provocata dalle stesse conclusioni alle quali è pervenuta la recente conferenza mondiale del turismo di Manila che ha richiamato gli Stati alle nuove responsabilità che ad essi derivano dalla prospettiva di sviluppo del fenomeno del turismo, il cui ordine di grandezza di spesa mondiale è superiore a quella della spesa per gli armamenti.

Opportunamente, in questa sede la delegazione italiana ha sostenuto la tesi secondo cui il turismo fa parte di una più generale politica di cooperazione internazionale

e presuppone quindi un concerto coordinato di attenzioni e di strategie da parte dei governi perchè si possa giungere entro gli anni 80 a superare gli attuali confini politici, ideologici ed economici che ancora limitano l'espansione della mobilità internazionale.

In tale prospettiva, un rilievo essenziale è rappresentato dalla legislazione sociale sul lavoro ed in particolare dalle norme relative ai congedi pagati che rappresentano lo strumento maggiore di incentivazione e di promozione sociale di tale attività. Anche sotto tale punto di vista, l'Italia deve ancora condurre una attenta valutazione della tematica del turismo in rapporto alle più ampie tematiche del mondo del lavoro e sindacali attinenti l'orario di lavoro, l'estensione delle ferie retribuite, la distribuzione delle ferie industriali e il tema stesso dell'organizzazione dell'ambiente di lavoro in funzione di esigenze ricreative, culturali e sanitarie degli occupati.

Naturalmente, l'intervento su tali problematiche deriva soprattutto dalla capacità dello Stato di orientare, promuovere, programmare lo sviluppo del turismo, facendosi carico di un ruolo prevalentemente politico, di indirizzo e di coordinamento, mentre pienamente e rigorosamente rispettato deve essere il ruolo autonomo delle regioni sui piani di intervento e di iniziativa ad esse riservati nei vari atti che hanno segnato il processo di decentramento delle funzioni in materia di turismo e industria alberghiera.

Ricollegandoci perciò alla proposta di definire in una legge di principi questi rapporti tra lo Stato e le Regioni per quanto attiene soprattutto la programmazione, l'organizzazione sub-regionale, l'attività promozionale e la nuova disciplina delle imprese dell'ospitalità, ci si trova di fronte al problema di risolvere organicamente tali questioni senza lasciarsi trascinare da eccessi di patriottismo statale e regionale, ma in un quadro realistico di collaborazione e di impegni per risolvere al più presto problemi che stanno ormai marcendo nella attesa della soluzione del nodo cosiddetto « istituzionale ».

In tale quadro, un problema a parte è costituito dalla riforma dell'ENIT che ormai è al vaglio delle forze politiche e del Parlamento da circa un quadriennio.

Lo sforzo comune di partiti, forze politiche, Gruppi parlamentari per giungere ad una posizione comune ha prodotto notevoli risultati nella impostazione di una riforma che appare assai equilibrata, pure accogliendo posizioni e proposte autonome del Governo e delle maggiori forze politiche in cui si riscontrano concezioni ed esigenze di segno spesso contrastante.

Il problema di maggiore urgenza è certamente rappresentato dalla esigenza di avviare operativamente la riforma in modo che essa possa costituire fin dal 1981 l'incentivo per una nuova strategia promozionale dell'Ente. Le eventuali difficoltà in tal senso potrebbero notevolmente danneggiare l'azione svolta dall'ENIT pur nella penuria e insufficienza sostanziale delle sue dotazioni finanziarie, privando l'Italia in un momento particolarmente critico e delicato, di una presenza e di una azione a livello internazionale a cui è legata in notevole misura la nostra capacità di sostenere i livelli di sviluppo turistico nazionale.

L'ipotesi di un ulteriore ritardo dell'*iter* della riforma dovrebbe portare a considerare l'opportunità di un rifinanziamento dell'Ente in tempi solleciti ed utili per il programma promozionale 1981 che dovrà tener conto delle particolari difficoltà che vanno prospettandosi nella tenuta complessiva del mercato internazionale dei viaggi e che sono state già segnalate, sia pure con accenti sproporzionati ed eccessivamente allarmistici, da organi di informazione italiani ed esteri.

Se si tiene conto del complesso dei problemi che il turismo è chiamato ad affrontare, non si può negare che ancora più urgente appare una politica di intervento capace di coinvolgere a livello nazionale centri e strumenti di politica economica, finanziaria, creditizia che manovrano leve che incidono in misura importante sullo sviluppo del settore.

Risulta allora tanto più importante un disegno di politica turistica del Governo che

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

finalmente assuma tale attività nell'ambito delle proposte finalizzate al superamento dei vincoli interni ed esterni dell'economia.

La definizione di una nuova politica nazionale del turismo non contrasta con il quadro e l'assetto delle funzioni previste dal decentramento regionale, anzi può rinvigorire tale assetto nel momento in cui sia idonea ad assicurare una risposta a problemi di fondo sui quali il turismo si misura da tempo, come quelli dell'ambiente, della promozione dei servizi sociali e della cultura, del sistema

dei trasporti, del clima sociale in cui vive il Paese ed altri ancora la cui soluzione è legata a programmi di Governo.

In questo quadro, e con queste precisazioni, la Commissione esprime parere favorevole alla Tabella n. 20, per la parte relativa al turismo, formulando l'auspicio che un vigoroso indirizzo di politica turistica renda possibile il superamento delle attuali difficoltà.

NOVELLINI, *relatore*

RAPPORTO DELLA 7^a COMMISSIONE

sullo stato di previsione della spesa
del Ministero del turismo e dello spettacolo (**Tabella 20**)
(per la parte relativa allo spettacolo e allo sport)

(RELATORE BOGGIO)

ONOREVOLI SENATORI. — Il bilancio dello Stato per il 1981, secondo una scrupolosa interpretazione della legge n. 468 del 1978, si riferisce soltanto a quelle modifiche delle previsioni di entrata e degli stanziamenti di spesa che non necessitano di una sanzione legislativa esterna rispetto alla stessa legge di bilancio.

Esaminando il riepilogo della tabella 20, innanzitutto c'è da osservare che le previsioni dell'anno finanziario 1980 recavano uno stanziamento di 103 miliardi e 490,5 milioni.

Le previsioni di bilancio, nel corso del 1980, hanno subito un assestamento che le ha portate a 228 miliardi e 936,9 milioni.

Lo stato di previsione per l'anno finanziario 1981 reca la somma di lire 118 miliardi e 299,1 milioni, che lasciano presumere un assestamento notevolmente superiore a quello del 1980.

C'è da notare che la massima parte delle spese del Ministero avviene mediante elargizione di contribuzioni. Queste ultime sono erogate previa presentazione della documentazione e, perciò, in gran parte, ad iniziative già realizzate.

Ciò provoca la formazione di cospicui residui, quale spiacevole conseguenza della lentezza della spesa.

Perciò il movimento di cassa avviene, in certa misura, nell'anno successivo a quello di riferimento.

Entrando nel vivo delle spese per lo spettacolo, si osservano alla rubrica 3 (servizi della cinematografia), una previsione '80 di circa 18 miliardi e una previsione '81 di circa 21 miliardi e 600 milioni.

Alla rubrica 4 (servizi del teatro) si trova una previsione '80 di 69 miliardi e 441 milioni assestata su 194 miliardi e 541 milioni ed una previsione '81 di 79 miliardi e 152 milioni circa.

Lo sport non comporta interventi di spesa diretta da parte del Ministero.

Non ha, perciò una propria rubrica nella tabella 20. Il dibattito sulla politica sportiva va perciò rinviato alla discussione delle linee che il Governo vorrà esporre in merito a specifici provvedimenti normativi e alla discussione di auspicabili relazioni sui rapporti, in questa specifica materia, con il CONI, le Regioni e l'Istituto per il credito sportivo.

Si è in attesa di una legge di riforma dell'intero comparto dello sport e di una legge che integri la legge istitutiva dell'Istituto per il credito sportivo.

È opportuno che il Parlamento avvii la discussione dei diversi disegni di legge giacenti e il Governo presenti propri testi.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

Cinema

Perdura sempre in termini di assoluta preoccupazione la recessione del mercato cinematografico.

Gli ultimi dati ufficiali della SIAE relativi all'anno 1979 accertano, rispetto all'anno precedente, una diminuzione delle presenze del 13,3 per cento (276,3 milioni di biglietti venduti nel 1979).

Si è avuto un aumento degli incassi lordi del 4,8 per cento (363,6 miliardi di lire) che peraltro, depurati della componente inflazionistica, si traducono in una diminuzione secca del 10 per cento circa. Le giornate di spettacolo (1.344.310) sono anch'esse diminuite del 7,6 per cento.

In quattro anni il mercato si è praticamente dimezzato (erano infatti 513,6 milioni gli spettatori nel 1975) e i primi dati ufficiosi del 1980 confermano le variabili negative in termini sostanzialmente analoghi (anche nel 1980 si avrà quindi una diminuzione di spettatori presumibilmente superiore al 10 per cento).

Le motivazioni di un diverso atteggiamento nel consumo dello spettacolo cinematografico hanno radici diverse; peraltro innegabile è il riflesso determinato dalla concorrenza televisiva. Concorrenza che non è solo di mezzo contro mezzo, ma che si sostanzia ed enfatizza nell'offerta indiscriminata a domicilio del medesimo prodotto, il film come tale, destinato al normale mercato cinematografico. Non è infatti casuale la considerazione che la caduta verticale delle frequenze ha avuto inizio nel 1976, nell'anno cioè della liberalizzazione dell'etere all'emittenza privata.

Nel 1980 in ragione di una crisi sempre più radicata, il Parlamento ha approvato in materia cinematografica quattro provvedimenti finanziari:

Legge 23 luglio 1980, n. 374:

« Incremento del fondo speciale per lo sviluppo ed il potenziamento delle attività cinematografiche »;

Legge 23 luglio 1980, n. 376:

« Interventi a favore del credito cinematografico »;

Legge 23 luglio 1980, n. 378:

« Intervento creditizi a favore dell'esercizio cinematografico »;

Legge 23 luglio 1980, n. 379:

« Integrazioni delle disposizioni dell'articolo 28 della legge 4 novembre 1965, n. 1213, concernente finanziamenti a films ispirati a finalità artistiche e culturali ».

Un quinto provvedimento, il disegno numero 1247 - Senato recante « Interventi straordinari a favore dell'esercizio cinematografico » è stato approvato in prima lettura dalla 7^a Commissione dal Senato in sede deliberante il 17 marzo scorso.

Tali interventi — per il loro carattere dichiaratamente congiunturale — possono consentire a breve termine margini di sopravvivenza al settore, ma non possono essere strutturalmente idonei ad assicurarne una globale rivitalizzazione.

Incidenza in tal senso può avere solo il provvedimento generale di riforma dell'attuale legge organica n. 1213 del 1965, in quanto capace di interventi complessivi ed articolati, idonei anche a risolvere il nodo del rapporto cinema-televisione.

Il dibattito sui contenuti e sulle linee generali della nuova legge di riforma ha visto impegnate, per tutto il 1980, le diverse componenti del settore. Il primo atto formale dell'avvio dell'*iter* del provvedimento si è peraltro avuto l'11 marzo, giorno in cui il Consiglio dei ministri ha approvato lo schema di disegno di legge predisposto dal Ministro per il turismo e lo spettacolo. Il testo, strutturato in 20 titoli e 71 articoli, reca uno stanziamento globale di 169,6 miliardi.

Prosa

Per quanto riguarda il teatro di prosa, l'inizio del corrente anno ha comportato una serie di avvenimenti che testimoniano l'attenzione delle forze politiche a questo importante settore culturale e corrispondono

alle aspettative ed alle esigenze di operatori professionali che si trovano ad agire in condizioni di estrema precarietà, soprattutto a causa di carenze e ritardi loro non imputabili.

Al rilevante sviluppo dell'attività teatrale di prosa, quest'anno particolarmente registratosi nel Mezzogiorno, nonostante il terremoto del 23 novembre, il Parlamento ha risposto con l'approvazione di un provvedimento finanziario a chiusura dell'esercizio 1980 e con la prossima conclusiva definizione del disegno di legge che integra i fondi per il settore, per l'esercizio 1981. Recentemente poi, i due rami del Parlamento hanno espresso positivamente il prescritto parere sulla nomina del nuovo Presidente dell'ETI, altro importantissimo atto che dà finalmente il via alla concreta riforma dell'Ente teatrale italiano, nella linea della legge n. 836 approvata nel dicembre 1978.

Ha iniziato i propri lavori la Sottocommissione costituita dalla 7ª Commissione permanente del Senato per il coordinamento di proposte di legge ed emendamenti sul disegno di legge organica per il teatro di prosa presentato dal Governo (Atto Senato n. 854).

Il concretarsi di una serie di favorevoli situazioni secondate dall'atteggiamento fortemente volitivo delle categorie professionali, induce a ritenere che, dopo trenta anni di attesa, si stiano realizzando i presupposti per la definizione del primo quadro legislativo organico di riferimento, capace di recare alle attività della prosa un supporto normativo agile, che ne possa favorire la diffusione in tutto il Paese e la fruizione da parte di tutti i ceti sociali, ed in particolare dei giovani.

La legge deve essere una buona legge. La Sottocommissione intende procedere, a tal fine, anche ad una serie di audizioni conoscitive dei maggiori esponenti del settore della prosa.

Si è concordi nell'evitare schematismi rigidi e vincolanti, che possano impedire l'evoluzione e la creatività che sono intrinseche al fatto teatrale, e che così rilevanti segni hanno dato dal dopoguerra, specie nell'ultimo decennio.

Attività musicali

La delicatezza e la complessità dei problemi connessi con la riforma delle attività musicali, per la quale è attualmente in Parlamento il disegno di legge predisposto dal Governo e, recentemente, quello del PSI, mentre risultano solo annunciati i progetti ad iniziativa delle altre forze politiche, hanno determinato l'esigenza di un nuovo provvedimento legislativo di natura finanziaria.

Si tratta di rifinanziare le attività musicali per il 1981 come annualmente si verifica ormai dal 1973.

Illustrare le benemeritenze e i vizi del settore (Enti lirici ed altre attività) per quanto concerne il servizio quantitativo e qualitativo reso alla collettività, pur in presenza delle note ed annose difficoltà di ordine finanziario, rischia la ripetitività.

Basterà dire che i recenti dati SIAE, attribuiscono alla musica, concertistica in particolare, una crescita di oltre il 10 per cento nel pubblico pagante, con ciò consolidando una tendenza la cui costante positività testimonia che si è in presenza di una vera e propria acquisizione, da parte di un pubblico sempre più numeroso, del fatto musicale come primaria esigenza culturale.

Da ciò discende il dovere del Parlamento, del Governo e delle forze politiche di sostenere adeguatamente, ma oculatamente, la vita musicale italiana, nelle sue varie articolazioni organizzative e strutturali, nel convincimento che, pur in mezzo a lacune, la crescita culturale del Paese passa anche attraverso le rappresentazioni ed esecuzioni musicali.

La recente legge che ha fissato in lire 146 miliardi il fondo per gli Enti lirico-sinfonici ed in lire 27,5 miliardi quello per le altre attività musicali (23 teatri di tradizione, 9 istituzioni orchestrali, 650 società di concerti, 150 stagioni liriche di provincia, 120 *festival*, 40 iniziative di danza, migliaia di bande musicali, eccetera) consentirà una gestione quantomeno non precaria dei settori musicali, in attesa dell'auspicata riforma organica del settore.

Mi sia consentito, dopo aver parlato di cinema, prosa e musica, di esprimere l'auspicio (e sono a conoscenza che il Governo è d'accordo) che sia presto ripresa la discussione dei disegni di legge, di cui sono primo firmatario (naturalmente disponibile a tutte le possibili modifiche della proposta) sui circhi equestri, che attendono dal Parlamento una congrua risposta alle loro esigenze.

Il rapporto della 7^a Commissione non potrebbe concludersi senza spendere qualche parola sulla necessità di rivitalizzazione dell'apparato burocratico del Ministero del turismo e dello spettacolo.

Da molte parti si lamentano lentezze procedurali e si evidenzia carenza di strutture.

È pure in corso una *querelle* circa la sopravvivenza stessa del Ministero, che da taluno si auspica venga assorbito dal Ministero per i beni culturali e ambientali.

Fino a che non si addiverrà ad un processo di riordino generale di tutti i ministeri,

pare opportuno che il ministero di cui ora trattiamo debba operare nella logica di una sua precisa ragion d'essere confortato dallo straordinario slancio che va assumendo lo spettacolo in Italia.

La lentezza di erogazione dei contributi (cui la legge potrà ovviare semplificando le procedure e decidendo eventualmente di concedere anticipatamente — a certe condizioni — i contributi stessi) è un male che determina uno spreco imponente di denaro, blocca enti e società e crea alibi preoccupanti. Tale lentezza deve essere subito rimossa, almeno per la parte che concerne la sofferenza delle pratiche nel ministero.

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

BOGGIO, *relatore*

RAPPORTO DELLA 7^a COMMISSIONE

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

(RELATORE PARRINO)

ONOREVOLI SENATORI. — La formazione e lo sviluppo delle civiltà passate attraverso lo studio e la conservazione della cultura materiale, delle arti, dei beni ambientali sono stati attraverso i secoli una preoccupazione costante dell'uomo e le stesse nozioni di cultura e civiltà sono state sempre in stretta correlazione alla sensibilità estrinsecata dall'uomo nel proteggere, curare, conoscere, conservare ciò che i propri predecessori hanno saputo esprimere nei secoli.

L'esame dello stato di previsione della spesa per il 1981 del Ministero per i beni culturali ed ambientali, non può limitarsi quindi ad una pura e semplice enunciazione di tabelle e di cifre, ma deve costituire un momento in cui ci si pone la necessità di riflettere su quello che è, a mio parere, un dovere per tutti ed in modo particolare per noi che siamo i loro rappresentanti: la cura di un patrimonio di arte e di cultura che noi italiani, eredi di multiformi civiltà, abbiamo il dovere di custodire, poichè la conservazione del patrimonio archeologico, monumentale, librario, architettonico ed artistico in genere ci viene affidato dalla storia per comprendere il processo storico evolutivo dei popoli.

Nella formazione del bilancio 1980 sono state apportate delle modifiche in ordine ad esigenze emerse nel corso della discussione in quanto, come tutti sappiamo, il Ministero dei beni culturali ed ambientali è un Ministero giovane che necessita di nuove articolazioni nel momento in cui operativamente affronta nuove esigenze relative e alla sua condizione e alla nuova politica mirante alla qualificazione dell'intervento per quanto pertiene la formazione degli operatori e le nuove tecniche che in un Ministero come quello dei beni culturali non possono essere ignorate. Non vi è infatti alcuno che non riconosca oggi la peculiarità assunta dalla informatica nel più vasto contesto della tecnologia e non convenga sui riflessi che essa comincia ad esercitare nell'ambiente economico e sociale di ogni paese. L'elaborazione elettronica dei dati va assumendo un'importanza ed una diffusione sempre maggiore creando prospettive di reale miglioramento, il consolidamento di ruoli professionali e di capacità operative adeguate ai bisogni di una nuova società.

Se analizziamo la previsione complessiva di spesa ci rendiamo conto che lo stanziamento, pur superando la previsione indicata nel piano triennale presentata nello scorso

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

anno, rimane sempre al di sotto delle nostre aspettative specialmente per quanto riguarda il settore degli investimenti che costituisce la parte più qualificante dello stanziamento complessivo.

La maggiore parte dei beni monumentali, se non si corre immediatamente ai ripari, è compromessa; rischia la totale rovina. Per molti secoli i monumenti marmorei hanno sfidato le intemperie resistendo e conservando la loro originale struttura; oggi c'è un attacco straordinario che deriva dalle mutate condizioni atmosferiche nei centri storici; infatti l'ossido di carbonio, lo smog ed altri agenti inquinanti hanno attaccato e attaccano giornalmente il patrimonio monumentale ed architettonico dei centri storici italiani. Occorre pertanto procedere ad iniziative straordinarie per bloccare il fenomeno.

Lo stanziamento di 180 miliardi previsto dalla legge recentemente approvata, recante provvedimenti urgenti per la protezione del patrimonio archeologico della città di Roma, testimonia la necessità e l'urgenza di intervenire in questo delicato settore. La citata legge prevede stanziamenti per la sola città di Roma ma tutti siamo consapevoli della necessità che le risultanze delle ricerche e dei metodi scientifici adottati siano estremamente indicativi per un intervento massiccio in campo nazionale. Non c'è più tempo da perdere, bisogna agire con prontezza e decisione onde evitare, giorno dopo giorno la degradazione e la conseguente perdita di tesori d'arte che non interessano soltanto la città di Roma ma anche piccoli centri urbani ricchi di monumenti di grande rilevanza storica e culturale.

Passando ad una valutazione delle cifre, vediamo che la previsione di spesa per l'anno 1981 relativa al Ministero dei beni culturali ed ambientali reca uno stanziamento complessivo di 399.886,5 milioni, e quindi rispetto al bilancio dell'anno precedente un incremento di 103.621,2 milioni pari al 34,97 per cento.

Rispetto al bilancio assestato del 1980 che è di 357.553,1 milioni abbiamo un incremento di 42.333,3 milioni pari all'11,84 per cento.

Il maggiore onere complessivo rispetto al bilancio assestato è ripartito in 14.288,8 milioni per la spesa corrente e 28.044,5 milioni per il conto capitale.

I maggiori oneri per la spesa corrente sono dovuti: all'incidenza di leggi preesistenti e intervenute; all'aumento dell'indennità integrativa speciale; al nuovo aspetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato, previsto dalla legge 11 luglio 1980, n. 312; all'adeguamento per gli stipendi, le retribuzioni e le pensioni; ai provvedimenti per l'occupazione giovanile previsti dalla legge n. 285 e ad altre leggi e provvedimenti derivanti dai diritti acquisiti dal personale dipendente dello Stato.

I maggiori oneri per quanto concerne il conto capitale sono dovuti all'incidenza di leggi preesistenti o all'applicazione di leggi intervenute e all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione.

Sotto il profilo funzionale ed economico rileviamo che lo stanziamento complessivo di 399.886,5 milioni comprende le spese correnti che ammontano a 261.511,5 milioni e le spese in conto capitale che ammontano a 138.375 milioni.

Le spese correnti comprendono:

156.342 milioni per le spese del personale in servizio ed in quiescenza;

70.621 milioni per acquisto di beni e servizi;

34.540,5 milioni che riguardano in gran parte l'erogazione di contributi ad accademie ed enti culturali vari che in bilancio figurano sotto la voce trasferimenti.

Le spese in conto capitale comprendono:

68.000 milioni per beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato;

3.950 milioni per beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico dello Stato;

66.425 milioni per trasferimenti, interventi e contributi per monumenti di proprietà non statali e per il ripristino del patrimonio artistico delle zone terremotate del Friuli-Venezia Giulia, dell'Umbria, Marche,

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Lazio nonchè nel viterbese ed in Campania. In riferimento a tali ultime voci, è da rilevare che un onere ingente deriverà dalle misure di restauro e consolidamento dei monumenti — ed in genere dei beni culturali — danneggiati dal disastroso terremoto del novembre scorso in Campania e Basilicata; mentre non si può sottacere l'opportunità che si intervenga anche a favore dei monumenti danneggiati dall'ormai lontano terremoto del gennaio 1968 nella Valle del Belice per il ripristino dei quali non si sono avuti stanziamenti nell'ambito delle nuove provvidenze approvate per quelle zone.

Per l'esercizio finanziario 1981, considerati gli aumenti nelle varie rubriche abbiamo le seguenti risultanze complessive:

162.135 milioni per servizi generali;

22.590 milioni per i beni librari e gli istituti culturali;

203.160,5 milioni per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici;

12.001 milioni per i beni archivistici.

Pertanto il totale della previsione di competenza per il triennio risulta il seguente (in milioni di lire):

	1981	1982	1983
spese correnti	261.511,5	283.716,0	303.856,0
spese in conto capitale	138.375,0	144.583,0	121.960,0
TOTALE	399.886,5	428.299,0	425,816,0

* * *

A conclusione dell'esame, in Commissione, dello stato di previsione del Ministero per i beni culturali ed ambientali per l'anno finanziario 1981, si può dire che esso, sotto il profilo di strumento tecnico, offra le garanzie necessarie per il potenziamento delle strutture miranti a salvaguardare il patrimonio artistico del Paese; ma la Commissione non può esimersi dal valutare la pericolosità della persistenza di residui passivi che anche nel bilancio dell'anno 1980 sono presenti in misura ancora rilevante anche se percentual-

La somma complessiva delle suddette rubriche ammonta a 399.886,5 milioni che, come si è detto, rappresenta il bilancio di competenza previsionale del Ministero per i beni culturali e ambientali.

Sotto il profilo funzionale ed economico si rileva che la previsione di spesa di 399 miliardi 821,5 milioni relativa alla sezione istruzione e cultura assorbe praticamente tutto lo stanziamento del Ministero per i beni culturali ed ambientali ed è rivolto ad assicurare la diffusione della cultura nelle molteplici manifestazioni.

Pare opportuno soffermarsi brevemente sulle previsioni del bilancio triennale relativo alle previsioni di spesa per gli anni 1981-1983. Esse sono state formulate tenendo conto delle spese del personale, della evoluzione e della consistenza numerica dello stesso che, come sappiamo, nella previsione del Ministero entro il triennio indicato dovrà raggiungere la dotazione organica di 20.286 posti sui 14.468 allo stato coperti. La dinamica dell'aumento dello stanziamento prevede l'adeguamento collegato alla svalutazione monetaria.

mente inferiore a quelli dell'anno 1979. È auspicabile che una maggiore dinamicità nella spesa riduca e limiti la persistenza di tale fenomeno perchè è nella misura in cui si ottempera alle voci del bilancio che di poi, in consuntivo, si potrà dire di essere intervenuti utilizzando e bene le somme stanziare.

Qualche altra considerazione il relatore desidera fare a proposito dei beni culturali ed ambientali che rendono l'Italia unica nel mondo. La nostra patria, che è ricchissima di opere di grandi artisti, pittori, scultori, architetti, è stata dotata da madre natura di posizione geografica invidiabile, di spiag-

ge e coste che attraggono per la bellezza naturale. Anche quest'anno i turisti hanno scelto l'Italia permettendo così che nella nostra Nazione in crisi affluissero migliaia di miliardi.

Possiamo affermare che il flusso turistico è stato ed è ancora grande fonte di ricchezza, ed è anche sotto tale profilo che abbiamo l'obbligo della manutenzione e del restauro acciocchè questi beni vengano sempre meglio conservati e valorizzati.

Considerate le problematiche evidenziate è opportuno potenziare corsi di formazione e specializzazione, che mirino alla formazione degli operatori perchè è la qualità e lo stato di cultura degli operatori a condizionare lo sviluppo della società e nel nostro caso il funzionamento di un Ministero che dovrà esercitare un ruolo di propulsione della cultura e di affinamento della sensibilità. In tale

prospettiva la Commissione ha valutato positivamente l'istituzione (con decreto ministeriale del 26 novembre 1979) della scuola di Oriolo Romano, per le cui spese di funzionamento sarebbe stato peraltro opportuno modificare come proposto sia nel corso dell'esame preliminare dal relatore, sia in sede di esame dalla VIII Commissione della Camera dei deputati, la rubrica del capitolo 1074, aggiungendovi, in fine, le parole: « Spese per il funzionamento della scuola di Oriolo Romano ».

È per le considerazioni esposte e per le risultanze che sono emerse dal bilancio di previsione che la 7ª Commissione si è espressa in senso favorevole all'approvazione della tabella 21.

PARRINO, *relatore*

RAPPORTO DELLA 7^a COMMISSIONE

sulle previsioni di spesa afferenti
alla ricerca scientifica e tecnologica (**Tablelle varie**)

(RELATORE BOMPIANI)

ONOREVOLI SENATORI. — Per la quinta volta questa Commissione è chiamata a svolgere una valutazione sulle « voci » di bilancio — inerenti varie « Tablelle » — riferentisi direttamente o indirettamente alla ricerca scientifica e tecnologica nel nostro Paese.

Si tratta, come è stato già nelle precedenti occasioni rilevato, di una « ricognizione » che la 7^a Commissione compie, nei limiti della procedura stabilita dal presidente Fanfani nel 1977, sulle previsioni di spesa afferenti non ad uno specifico documento di bilancio (non esistendo, infatti, una struttura specifica ministeriale per la ricerca scientifica e tecnologica) ma a più « documenti di bilancio ».

PREMESSE GENERALI

Ciò premesso, anche quest'anno si è costretti a ripetere che ci muoviamo con notevole approssimazione nel nostro sforzo di valutazione, sia per il carattere non del tutto esplicito di alcune « voci » inserite nei bilanci settoriali di molteplici Ministeri (dalle quali è lecito intuire l'erogazione di fondi per attività di ricerca, pur non avendo la possibilità di valutarne la « finalizzazione » o la « resa » in termini di costo-beneficio degli stanziamenti) sia perchè, ancora oggi, persiste l'inadempienza dei vari Ministeri

nei confronti di quanto disposto dall'articolo 3 della legge 2 marzo 1963, n. 283. Questo articolo, come è noto, stabilisce che tutte le somme assegnate nei singoli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri a scopo di ricerca, ed eventualmente ripartite in capitoli, siano raggruppate per ogni Ministero in un capitolo unico sotto la denominazione « spesa per ricerca ».

Quest'anno, essendo stata adottata nelle varie « Tablelle » una classificazione che distingue per l'anno 1980 le « previsioni » secondo la legge di bilancio e le « previsioni assestate » (articolo 12, primo comma, legge n. 468 del 1978) ne deriva che più complessa è l'analisi delle « Tablelle », e più difficile il riferimento comparativo con gli anni precedenti.

Presenterò, in questa occasione, dati ripartiti secondo le seguenti tablelle:

1) spese per la ricerca scientifica in senso stretto (tab. A);

2) contributi ad enti, istituti ed Associazioni interessate all'attuazione di programmi di ricerca nell'ambito nazionale (tab. B);

3) spese per la cooperazione scientifica e tecnologica nell'ambito della Comunità europea ed internazionale (tab. C);

4) complesso delle voci inerenti alla ricerca scientifica in senso estensivo e loro ammontare negli anni 1979, 1980, 1981 (tabella D).

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si tratta della medesima forma di presentazione dei dati, adottata nella relazione sulla ricerca scientifica e tecnologica in Italia tenuta, in questa Commissione, in occasione della discussione del bilancio di previsione della discussione del bilancio di previsione 13 dicembre 1980). Si tratta di dati riassuntivi, in larga misura, ma comunque validi, a mio parere, per offrire l'opportunità di una riflessione sulla « politica della ricerca » che è stata seguita negli scorsi anni e che va proponendosi per il futuro, ad immediata e meno immediata distanza.

Verranno invece pubblicate, in *extenso* (in allegato) le tabelle delle « voci di spesa » inerenti a ricerca scientifica che sono inserite nel bilancio di ciascuno dei Ministeri interessati, secondo la nuova formulazione.

Le tabelle sulle quali si ritiene opportuno fissare l'attenzione sono le seguenti:

1) complesso delle voci inerenti a ricerca scientifica in senso estensivo e loro ammontare, per gli anni 1979, 1980, 1981 (tabella D);

2) ripartizione degli stanziamenti per ricerca e sviluppo per settori disciplinari ed enti (1980) (tabella E);

3) evoluzione dei finanziamenti per R e S delle amministrazioni pubbliche centrali in relazione al prodotto industriale lordo (PIL) in Paesi della Comunità economica europea (dal 1972 al 1980) (tabella I);

4) evoluzione dei finanziamenti per R e S espressi in percentuale del bilancio statale in vari Paesi della Comunità economica europea (dal 1970 al 1978) (tabella L).

Ritengo che queste tabelle siano in grado di rappresentarci un « andamento » delle tendenze di investimento-spesa per la ricerca nel nostro Paese, consentendoci anche una valutazione della sua specifica collocazione nell'ambito dei Paesi CEE.

Rimangono valide le riserve che, in rapporto alla complessità intrinseca al fenomeno della ricerca scientifica ed alla difficoltà di rilevazione statistica dei suoi aspetti sia quantitativi che soprattutto qualitativi debbono essere per principio formulate nei confronti dell'uso di « indicatori di spesa » nel campo che stiamo esaminando.

* * *

1) TABELLA D: AMMONTARE COMPLESSIVO DELLE VOCI « RICERCA SCIENTIFICA »

Appare evidente dalla tabella D che la competenza per ricerca scientifica (in senso lato) del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1981 mostra un aumento in assoluto di 435.934 milioni sul bilancio previsionale dell'anno 1980, pari ad un incremento relativo del 134 per cento. Non tutte le « voci », tuttavia, sono in aumento.

Mostrano incrementi, rispetto al 1980, le seguenti:

1) spese espressamente indicate per ricerca scientifica;

2) contributi ad enti interessati a programmi di ricerca;

3) contributi ad istituti, associazioni e centri di studi internazionali;

4) stipendi e retribuzioni;

5) spese di funzionamento, gestione, acquisto impianti ed attrezzature;

6) indennità varie;

7) manutenzione, custodia monumenti, eccetera.

Gli incrementi sono, però, molto difforni ed alcuni esprimono un reale aumento della capacità di spesa, altri un sostanziale adeguamento al tasso di inflazione.

2) VARIAZIONI DI RILIEVO IN ALCUNE « VOCI » DI BILANCIO PER IL 1981

Rispetto alle « competenze » scritte nell'anno finanziario 1980, si segnalano, dall'esame delle tabelle, le seguenti voci:

milioni
di lire

a) IN AUMENTO:

7143 — Contributi al CNR per i programmi spaziali nazionali	6.000
1172 — Contributi ad enti vari dovuti dal Ministero della difesa	600

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1574 — Contributi ad istituti di ricerca e sperimentazione agraria	3.000
1606 — Contributi a enti culturali da parte del Ministero dei beni culturali e ambientali .	1.500
7754 — Spese di partecipazione italiana al CERN ed all'AIES	3.500
1227 — Contributo all'Organizzazione mondiale della sanità .	756
3122 — Contributo UNSDRI .	225
8251 — Contributo ASE (Agenzia spaziale europea)	10.000
4101 — Contributi per finanziamento istituti universitari . .	25.000
4102 — Assegnazione per il funzionamento osservatori, scuole ed istituti scientifici	1.500
214 — Spese per funzionamento Istituto superiore delle poste e telecomunicazioni	882
2002 — Ministero della difesa (manutenzione e gestione impianti)	8.216
4538 — Istituto superiore di sanità	1.000
2038 — Manutenzione e custodia beni archeologici	1.600
8007 — Spese per scavi archeologici, restauro, valorizzazione monumenti antichi	1.000
<i>b)</i> da segnalare come importanti voci « IN DIMINUZIONE »:	
7010 — Spese per ricerca scientifica del Ministero della difesa —	11.500
7741 — Spese di ricerche ed intervento nell'Euratom —	10.315
1080 — Spese per studi ed indagini del Ministero della difesa . —	779
7531 — Spese per studi e ricerche per l'avviamento della produzione di aeromobili idonei a percorsi internazionali —	10.000

e vari altri capitoli di spesa a titolo di partecipazione a programmi internazionali.

3) RIPARTIZIONI

L'esame di alcune tabelle, che classifichino gli stanziamenti previsti per ricerca e sviluppo secondo alcune ripartizioni fondamentali, è molto importante per conoscere su quali settori si incentra una maggior impegno lo sforzo del Paese. Vengono presentate:

a) Tabella E: ripartizione degli stanziamenti per ricerca e sviluppo per settori disciplinari ed enti. Sono disponibili dati per il 1980;

b) Tabella F: ripartizione per obiettivi degli stanziamenti del settore pubblico, dell'Enel e delle imprese a partecipazione statale. Sono disponibili dati per il 1980.

I dati riportati nella tabella E, possono essere confrontati con i corrispondenti di una breve serie storica (1976, 1977, 1978 e 1979), espressi nelle loro variazioni percentuali rispetto ai « totali » per ciascuna delle categorie di ripartizione ed ai « totali generali », anno per anno (Tab. G).

Appare evidente che, a fronte di una lieve « tendenza » alla diminuzione di stanziamenti per il settore delle scienze storiche, filosofiche, filologiche, giuridico-politiche, economico e sociali e statistiche, osservatasi negli anni 1976-1979, si registrano nello stesso periodo variazioni lievi, anno per anno, senza apparente significato di « tendenza » per le rimanenti voci.

Una certa riduzione, nel bilancio 1980, sembra comunque profilarsi nelle voci « totale generale » per il settore delle scienze chimiche e per le ricerche spaziali, assieme ad un contenimento della voce « spese generali ». Vengono ripristinati i livelli percentuali caratteristici di qualche anno addietro per le ricerche nucleari; vengono lievemente incrementati i livelli percentuali delle scienze matematiche, fisiche, geologico-minerarie e per le ricerche di ingegneria e tecnologia.

Questo andamento rispecchierebbe la tendenza ad un maggiore impegno nella ricerca di tecnologie nuove e di nuove fonti di

energia. L'esame della tabella F, riferentesi all'impegno per obiettivi degli stanziamenti nel bilancio 1980 per il settore pubblico e degli enti ed imprese a partecipazione statale, va fatto non solamente considerando le cifre in assoluto (o nella loro rilevanza percentuale rispetto al totale) stanziati nell'anno in studio, ma anche confrontando gli indici percentuali con quelli analogamente percentuali relativi ai precedenti anni di bilancio (v. tab. H).

Aappare evidente che si verifica, negli ultimi anni, una diminuzione della voce « promozione generale delle conoscenze; assetto dell'ambiente umano »; e nell'ultimo anno, anche delle voci « protezione e promozione della salute dell'uomo » ed « esplorazione e sfruttamento dello spazio », che avevano subito, nel 1978-1979, un incremento notevole.

Per contro, si registra un livellamento a percentuali già osservate in passato delle voci « ricerche sulla produzione, distribuzione ed utilizzazione razionale dell'energia », « produttività e tecnologie industriali » ed un lieve aumento, negli anni considerati, della « produttività e tecnologie agricole ».

Evidentemente, questa « redistribuzione » esprime un orientamento della politica della ricerca, che il settore pubblico è chiamato a soddisfare.

* * *

Le valutazioni espresse in questa relazione derivano non solamente dall'esame delle cifre in bilancio, ma anche dalla lettura della « Relazione generale » sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica in Italia, presentata dal CNR al CIPE in base all'articolo 2 della legge 2 marzo 1963, n. 283.

L'interesse che può assumere per noi in questa sede il dibattito sugli investimenti per ricerca scientifica nei bilanci di previsione dei vari Ministeri, non è solamente circoscritto alla verifica della « qualità » della ricerca scientifica svolta nello scorso anno in ogni settore, ma anche e soprattutto chiedendoci:

1) se è stata attuata una corretta politica della ricerca nazionale;

2) quali provvedimenti appaiono necessari, e quindi proponibili, per incentivare la ricerca ed ottenere, a parità di costi, migliori risultati.

Circa il primo punto, è da rilevare, in generale, che la scienza appare ogni giorno di più assumere una funzione economica, nella misura in cui è capace di apportare progresso ed innovazione tecnologica utilizzabile a fini applicativi. In questo senso, non si può negare che negli ultimi anni anche il nostro Paese ha fatto qualche sforzo per finalizzare di più la ricerca a settori produttivi, ed ha cercato di avvicinare di più i ricercatori disponibili ai problemi applicativi. Ma se questo si è verificato, in qualche misura, lo è soprattutto per una maggiore consapevolezza di questo « dovere sociale » che ha conseguito il ricercatore, in specie quello universitario abituato per *forma mentis* e tradizione a lavorare soprattutto su temi di base. Il valore educativo che hanno avuto a questo proposito i « progetti finalizzati » della prima generazione del CNR è indiscusso.

Circa il secondo punto, credo che, nell'anno di bilancio che esaminiamo, vi siano almeno tre momenti legislativi che interessa menzionare:

1) il rilancio della ricerca universitaria, con lo stanziamento di cospicui fondi non solamente per la ricerca di base degli istituti, ma per programmi nazionali di alto livello scientifico, e con l'istituzione dell'anagrafe della ricerca. Anche le norme relative all'istituzione del ruolo dei ricercatori dovrebbero apportare positivi effetti a livello di operatori, e così vale per il dottorato di ricerca;

2) la presentazione al Consiglio dei ministri, da parte del Ministro per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica, del disegno di legge per provvedimenti urgenti sulla riorganizzazione della ricerca scientifica pubblica e sulla riforma del Consiglio nazionale delle ricerche. Argomento quest'ultimo di notevole peso (come presto illustrerò) per la funzionalità dell'ente;

3) il provvedimento di riforma del CNEN e sua trasformazione in un ente per le ricerche energetiche, che coordini tutto un settore di ricerca divenuto di interesse assolutamente prioritario per una razionalizzazione della nuova politica delle fonti di energia.

Questi temi, ed altri ancora di non minore interesse, richiederanno un impegno legislativo non facile, ma certamente indilazionabile.

Ciò premesso, pare opportuno esaminare rapidamente qualche settore di ricerca di particolare rilevanza che è stato oggetto di particolari iniziative legislative, oppure che ha subito rilevante sviluppo nel corso dell'anno 1980.

Ricerca scientifica e di sviluppo svolta dagli enti appartenenti alle Partecipazioni statali (IRI, ENI, EFIM).

È un settore estremamente importante della ricerca, volta alla esigenza di riconquistare la capacità di competere sui mercati internazionali, ciò che può verificarsi solo attraverso la innovazione adeguando le caratteristiche dei prodotti agli *standards* richiesti dai mercati stessi.

Lo sforzo intrapreso dai vari Enti del settore è notevole, soprattutto nella meccanica, nell'elettronica e nella siderurgia, nelle fonti di energia e nella chimica: per il quinquennio 1980-84 è di 3.650 miliardi in lire correnti. Nello scorso anno si ebbe un adeguamento dei programmi con fortissimo incremento di previsione di spesa, pari al 200 per cento dell'anno precedente; comunque, pur osservandosi una riduzione dell'incremento della percentuale di spesa per l'anno 1981 rispetto al 1980, rispetto a quello osservato fra il 1979 e il 1980 (dal 52 si è scesi al 7,2 per cento), questo incremento — pur inferiore al tasso di inflazione — dovrebbe consentire la realizzazione dei programmi già impostati.

I settori più delicati, che richiedono un riassetto sotto il profilo della ricerca, sono soprattutto l'elettronico (che deve innovare

radicalmente, per essere competitivo); quello delle telecomunicazioni (ove esistono progetti pluriennali denominati Proteo e Sintra per la sostanziale trasformazione tecnologica nelle centrali di transito internazionali e nella trasmissione di tipo numerico); quello dell'innovazione meccanica nel settore automobilistico ed aerospaziale (ambidue in crisi).

In definitiva, a leggere i bilanci, sembra di poter riconoscere nell'anno 1979 un anno di svolta, dopo il quale — messi a punto nuovi programmi di ricerca sviluppo — si sta assestando il dispositivo di ricerca-sviluppo attraverso l'aumento delle spese in conto capitale e delle spese correnti, che denotano appunto lo sforzo realizzativo.

C'è però da osservare che l'incremento del 7 per cento è inferiore al tasso di inflazione, e dunque si verifica una perdita di potenzialità reale recuperabile però (oltre che dal precedente alto investimento) negli anni successivi.

1. — *Agevolazioni per la ristrutturazione e la riconversione di Centri di ricerca nonché l'attuazione di Centri di ricerca (Fondo IMI per la ricerca applicata).*

Sono previste in questa legge:

agevolazioni per la creazione, l'ampliamento o la ristrutturazione di Laboratori di ricerca connessi con lo sviluppo produttivo delle imprese;

agevolazioni nella misura massima cumulabile del 90 per cento per progetti di ricerca applicata realizzati dalle imprese industriali, dai consorzi tra imprese, da società di ricerca e da enti pubblici e consorzi. A tale riguardo va detto che gli stanziamenti previsti a favore del Fondo ed ammontanti a 600 miliardi, sono stati interamente impegnati a favore delle diverse industrie e non mancheranno di determinare effetti positivi nel sistema produttivo.

La « Relazione previsionale e programmatica » per l'anno 1981 (*Doc. XIII 2-quater*) presentata in data 30 settembre 1980, rico-

nosce che la legge 675 del 1977 si è avviata, e che le autorizzazioni di spesa previste dalla stessa risulteranno insufficienti rispetto al fabbisogno, e quasi sicuramente occorrerà proporre un rifinanziamento.

Il problema è particolarmente importante, perchè questa legge rappresenta un fondamentale strumento di sostegno pubblico per la ricerca applicata e finalizzata delle imprese, che solo in funzione di un regolare flusso di risorse potranno a loro volta rispondere con un concomitante maggiore impegno.

Uno studio recente del CENCIS (XVI 344, 1980) ripropone quanto affermavo anche nella relazione dello scorso anno (bilancio 1979-1980) e cioè la necessità di snellire le procedure di accesso ed accorciare i tempi necessari alla erogazione dei fondi, poichè si danno tre circostanze:

1) a consuntivo di questi anni settanta si registra una fase in cui è stato rilevante lo sforzo autonomo delle imprese nel campo della ricerca scientifica, quanto meno a confronto dei valori base del decennio precedente. Il raffronto che il rapporto Blossier consente di fare con gli altri Paesi europei, dimostra il consistente aumento delle spese industriali per R&S in Italia rispetto a tutti gli altri Paesi della Comunità. Un ulteriore incremento dell'attività scientifica delle imprese non è proponibile, soprattutto se gli obiettivi assumono un rilievo consistente ed interessano settori tecnologicamente avanzati;

2) c'è inoltre da ricordare che il basso tasso di accumulazione delle imprese in Italia costituisce un vincolo oggettivo all'avvio di programmi di sviluppo scientifico e tecnologico avanzati;

3) infine i primi dati previsionali disponibili di fonte industriale, seppure riferiti alle sole imprese a partecipazione statale, dimostrano che tra il 1979 ed il 1983 gli incrementi previsti per il settore della ricerca scientifica tendono ad una progressiva riduzione (da +35,2 nel 1979 a +1,3 nel 1983).

Una mancata disponibilità di finanziamenti previsti dalla legge 675 del 1977 avrebbe, pertanto, effetti deleteri.

Desta forte preoccupazione il fatto che la percentuale di finanziamento della ricerca industriale, che nel 1979 era attribuita all'impegno pubblico, pari al 23 per cento, scenda nel bilancio del 1980 al 20 per cento. Si tenga presente, inoltre, che — sempre nel 1979 — la spesa complessiva per la ricerca industriale era per il bilancio italiano pari al 6,5 per mille del prodotto industriale lordo (PIL), contro il 14 per mille della Repubblica federale tedesca e 11 per mille della Francia. In rapporto alla flessione dal 23 per cento al 20 per cento della quota di finanziamento pubblico rispetto alla quota a carico delle imprese, si viene a determinare un abbassamento del contributo di finanza pubblica dall'1,5 per mille (1979) al 1,3 per mille (1980). C'è, dunque, un pericoloso andamento del bilancio che va, in modo paradossale, contro le esigenze innanzi prospettate.

La studio del CENSIS prosegue:

« L'esigenza del sostegno pubblico per lo sviluppo della propensione delle imprese all'innovazione richiede, però, forme che prescindano dal mero trasferimento di risorse. Soprattutto quando si perseguono obiettivi di prioritario interesse per la produzione nazionale è necessaria una azione di coordinamento e complementazione degli indirizzi sperimentali dei diversi soggetti industriali, operanti nei settori interessati dai programmi, in modo da valorizzare le specializzazioni ed il *know how* già acquisito da ciascun soggetto e stimolare nuove specializzazioni. Esiste già uno strumento giuridico nel nostro sistema, costituito dalle società di ricerca, previste dall'articolo 4 della legge 1089 del 1968. La funzione che la legge ad esse riconosce è di operare sperimentalmente nei settori di principale interesse per lo sviluppo economico del Paese, con il coinvolgimento di una pluralità di soggetti industriali. Finora la mancata gestione in termini imprenditoriali di tali organismi, la carente dotazione di strutture tecnico-scientifiche e la frammentarietà delle iniziative hanno impedito un adeguato decollo dell'esperienza. Gli stessi soggetti industriali coinvolti han-

no riconosciuto a tali società ed ai programmi in essi avviati un carattere residuale rispetto alle iniziative interne e senz'altro nessuna influenza sul piano degli indirizzi strategici delle imprese.

È necessario che una diversa attenzione sia riconosciuta a tali organismi, in modo che il loro operare sia effettivamente in linea con gli obiettivi di sviluppo tecnologico nei settori prioritari della nostra industria. Perché possa realizzarsi una tale valorizzazione, è importante che la costituzione di tali società interessi le produzioni interessate da programmi nazionali di sviluppo produttivo e tecnologico, e che, nell'ambito delle finalità preposte a tali programmi ed alle azioni che sostanziano le diverse fasi, il ruolo delle società di ricerca trovi una precisa individuazione e la dotazione di risorse trovi una "taratura" sugli obiettivi da essa perseguiti ».

Questa l'opinione espressa nello studio. Aggiungerò che a me sembra che questo strumento sia valido a risolvere, se opportunamente sviluppato, il difficile problema di incentivazione della fase che va dal prototipo all'industrializzazione-mercato a livello di piccola e media impresa, in generale impossibilitate, per le proprie limitate risorse e per i tempi relativamente lunghi richiesti, a provvedere individualmente.

Per completare questo rapido esame del capitolo, è da aggiungere che è previsto infine un programma, in corso di predisposizione da parte del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, di assistenza tecnica e formazione, avente l'obiettivo di promuovere, realizzare e sostenere nel Mezzogiorno consorzi e società che assumano iniziative volte a fornire servizi gestionali reali alle piccole e medie imprese, singole e/o associate.

2. — Progetto speciale per la ricerca applicata nel Mezzogiorno.

Il progetto, così come è stato indicato nella legge, è stato predisposto ed ultimato recentemente dalla Cassa per il Mezzogiorno in collaborazione con il CNR ed un

primo stralcio, per un totale di circa 40 miliardi, è stato approvato dal consiglio di amministrazione della Cassa.

L'intero progetto, come è noto, con una dotazione finanziaria di oltre 350 miliardi di lire, si articola in una serie di interventi operativi su iniziativa dell'operatore pubblico, per la creazione di strutture di ricerca in tre settori ritenuti prioritari: acqua, agricoltura, industria.

La filosofia di tale intervento pubblico — vale a dire progettato e realizzato dallo Stato — è quella di creare nel Mezzogiorno delle strutture di ricerca appropriate tenendo conto delle attività economiche, produttive e di ricerca già esistenti nel territorio.

3. — Agevolazioni per la creazione, l'ampliamento e lo sviluppo dei Centri di ricerca nel Mezzogiorno.

Le agevolazioni prevedono: concessioni di contributi fino al 50 per cento dell'opera sostenuta e crediti agevolati fino ad un intervento globale massimo del 70 per cento della spesa, per la realizzazione di Centri di ricerca nel Sud.

Soggetti promotori dei Centri di ricerca sono:

- le imprese singole;
- consorzi di imprese;
- consorzi di imprese con la partecipazione di enti e/o società di progettazione;
- enti pubblici economici.

Si deve tuttavia rilevare che, a fronte di queste sensibili risorse, dell'ordine di circa 1.000 miliardi in favore della ricerca, si calcola che solamente poco più di 100 miliardi di lire sono effettivamente affluiti nel Mezzogiorno, a causa delle complesse procedure di erogazione di tali finanziamenti.

4. — Piano spaziale nazionale a medio termine per il periodo 1979-83.

Nell'ottobre 1979 il CIPE ha approvato il Piano spaziale a medio termine, con uno sforzo finanziario complessivo di 200 mi-

liardi di lire, confrontabile con l'entità degli impegni italiani in sede ESA per le attività spaziali di cooperazione internazionale. Il Piano risulta finalizzato ad una politica di promozione e di sostegno delle strutture intese ad acquisire commesse internazionali; a sviluppare capacità e prodotti autonomi; allo sviluppo di capacità orientate verso la commercializzazione di sistemi.

Il CNR, per la parte che gli compete, sta assicurando all'esecuzione del piano ogni supporto tecnico possibile per puntare sullo sviluppo di nuove tecnologie elettroniche, per le telecomunicazioni ed una maggiore integrazione tra il programma nazionale e le collaborazioni internazionali, soprattutto quelle europee.

5. — Ricerca nel settore biomedico.

Sotto l'aspetto del bilancio, è un settore particolarmente delicato, perchè in via di profonda trasformazione nell'assetto delle « voci » di competenza di vari Ministeri ed enti di ricerca, CNR compreso.

L'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980 sul riordinamento della docenza universitaria, contenente nuove norme per lo sviluppo della ricerca condotta dalle Università, da un lato, ed il progressivo applicarsi della legge n. 833 del 1978 sull'istituzione del servizio sanitario nazionale sono i due riferimenti legislativi che incidono profondamente in questo settore, e che determinano anche un diverso collocarsi del CNR (espresso in argomento dal comitato di biologia e medicina) e degli stessi « programmi finalizzati alla salute dell'uomo » sino ad ora attivati e funzionanti.

Nel 1980 si osserva infatti:

a) i finanziamenti in conto contratti e contributi da parte del Ministero della pubblica istruzione salgono da 9,4 miliardi (1979) a 30 miliardi (circa);

b) i finanziamenti analoghi del CNR scendono da 4,5 miliardi a 4,2.

Questa redistribuzione è effetto del « coordinamento » operato da un'apposita commissione mista, che operando a norma dell'articolo 286 del testo unico delle norme sull'istruzione universitaria ha provveduto ad omogeneizzare i meccanismi di richiesta, valutazione ed assegnazione di fondi CNR e Ministero della pubblica istruzione, così da eliminare duplicazioni e sprechi, oltre che omissioni di interventi, destinando gli interventi del CNR a « gruppi di ricerca », quelli del Ministero della pubblica istruzione a contributi di ricerca a singoli ricercatori.

È in questa ottica che, innestandosi il finanziamento molto più consistente da parte del Ministero della pubblica istruzione della ricerca sia dei singoli istituti che di programmi ad ampio respiro nazionale, la tendenza già manifestatasi vedrà ulteriore sviluppo.

Un problema del tutto particolare nasce con i consistenti fondi per la ricerca finalizzata e per i « progetti obiettivo » che sono previsti nella legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale.

Come è noto, si tratta di fonti ingenti di disponibilità di spesa inseriti nel Fondo sanitario nazionale, e che verranno erogati alle Regioni ad integrazione delle spese di gestione della sanità, ma vincolati a precise finalità.

Per il 1981, sono previsti 624,6 miliardi (in lire correnti) in totale, così ripartiti:

- 249,8 per i progetti obiettivo;
- 124,9 per la formazione del personale;
- 62,5 per la ricerca finalizzata;
- 62,5 per l'educazione sanitaria.

Dunque, per i progetti obiettivo (ormai ben individuati, e che comportano anche attività di ricerca applicata) e per i programmi di ricerca finalizzata vi sono 300 miliardi circa. Nasce una assoluta necessità di coordinamento di iniziative e di pianificazione, per mettere a frutto nel modo più corretto e produttivo questo sforzo finanziario.

Il Piano sanitario nazionale tuttora in discussione presso la 12ª Commissione dovrà contenere norme precise al riguardo.

Dirò solamente che, per quanto riguarda il coordinamento degli interventi a fini di ricerca fra il Ministero della pubblica istruzione e il Ministero della sanità oggi, è, in pratica, inesistente; mentre ha operato una commissione mista CNR-Ministero della sanità, ma anche essa con una certa difficoltà e discontinuità. È da rilevare che prima dell'approvazione della legge n. 833 del 1978, gli interventi di supporto finanziario del Ministero della sanità verso singoli gruppi di ricercatori, o ricercatori singoli, sono stati di un ordine di grandezza notevolmente inferiore a quelli del CNR e del Ministero della pubblica istruzione, essendo l'azione del Ministero della sanità rivolta a sostenere le istituzioni e strutture scientifiche proprie o ad esso afferenti (Istituto superiore di sanità, istituti zooprofilattici, laboratori provinciali di igiene e sanità, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico). In questa situazione, la commissione mista CNR-Ministero della sanità ha orientato la sua attività all'approfondire i risultati di maggiore interesse conseguiti dai progetti finalizzati del CNR « Salute dell'uomo » (che sono stati ottimi) allo scopo soprattutto di studiare la trasferibilità di essi al sistema sanitario nazionale, ma non ha avuto reale incidenza nell'orientare la destinazione dei mezzi a disposizione diretta dal Ministero della sanità.

Occorre, invece, ed urgentemente, predisporre un meccanismo di coordinamento valido, fatto di competenti cioè, sia a livello centrale che regionale. Non c'è ancora, nel Piano sanitario nazionale, quest'ultimo dispositivo; credo che da parte nostra sia utile richiamare questa esigenza se vogliamo che le ingenti risorse per la ricerca di cui disporranno le Regioni non vengano utilizzate in modo troppo difforme o con decisioni non sufficientemente ponderate, fatta salva, ovviamente, la competenza regionale in materia.

6. — *Ricerca in agricoltura.*

La legge 27 dicembre 1977, n. 984, detta del « quadrifoglio », prevede vari interventi sia a livello di incentivazione alle prodotti-

vità agricola e zootecnica, sia di ricerca vera e propria in questo settore.

Nel 1979-80 sono stati impostati cinque progetti finalizzati, secondo il carattere di interdisciplinarietà della ricerca scientifica, al seguente obiettivo:

- 1) intervento genetico, fisiologico e agrotecnico per il miglioramento della produzione del mais;
- 2) miglioramento quali-quantitativo del frumento tenero mediante interventi genetici ed agrotecnici;
- 3) miglioramento della coltura dell'orzo;
- 4) miglioramento quali-quantitativo della produzione oleifera;
- 5) sviluppo, miglioramento della frutticoltura da industria e della frutticoltura precoce ed agrumicoltura.

Lo stanziamento è di 9,5 miliardi, sul capitolo 7051. Questi programmi sono avviati e vedremo che risultati conseguiranno.

Un secondo aspetto riguarda il Ministero dell'agricoltura e relativo bilancio 1980: l'incremento delle dotazioni degli istituti sperimentali agrari. È ormai da tutti condiviso che, per conseguire il miglioramento e l'incremento della produzione agricola e pilotarla in funzione sia degli interessi nazionali che comunitari, è necessario un impegno di ricerca che, a cascata, vada dal ritrovato di laboratorio alla coltivazione sperimentale sotto condizioni rigidamente controllate ed infine all'adozione del ritrovato su coltivazioni estensive.

Gli istituti sperimentali agrari, creati con il decreto del Presidente della Repubblica 23 novembre 1967, n. 1318, provvedono a questa complessa catena di eventi: sono 23, hanno personalità giuridica di diritto pubblico e sono parificati agli istituti scientifici universitari. Gli istituti sperimentali agrari sono subentrati alle « stazioni sperimentali » ed altri enti di sperimentazione. Il personale appartiene al ruolo statale, ma non segue le norme del riordinamento degli istituti a livello nazionale e regionale, e funzionano comitati scientifici nell'ambito di ciascun istituto di ricerca. Secondo il Mini-

stero dell'agricoltura il decreto del Presidente della Repubblica n. 1318 del 1967 rappresenta uno strumento legislativo che ha consentito buoni risultati; ma sono nel frattempo emerse inadeguatezze di questo strumento in termini di finalizzazione dei programmi, perchè consente (nell'ottica del 1967) ancora molta autonomia di programmi agli Istituti stessi. Il Ministero allora ha messo allo studio un provvedimento legislativo che deve tendere ad un certo raggruppamento degli Istituti, su pochi temi fondamentali di ricerca. Si discute ancora, però, se è più opportuno lasciare in vita i singoli 23 istituti e coordinarli in 5-6 dipartimenti di ricerca, oppure fonderli in 5-6 enti di più vaste proporzioni, che funzionino assumendo il modello di gestione e di strutturazione degli enti pubblici di ricerca e sviluppo operanti in altri settori. Per terminare con questo argomento, dirò che la Commissione agricoltura ha condotto, nell'anno 1980-81, una interessante ed accurata analisi della ricerca in agricoltura mediante indagine conoscitiva, che non c'è qui la possibilità di riassumere ma è preziosa per le indicazioni che ha fornito.

Problemi del Consiglio nazionale delle ricerche

Un accenno particolare meritano i problemi del CNR, il massimo organismo parastatale della ricerca nazionale.

Anzitutto a livello di bilancio.

C'è un incremento notevole del bilancio per il 1981 che è così ripartito rispetto al 1980 (cifre approssimative):

- 1) per i progetti finalizzati: da 80 passa a 105 miliardi;
- 2) per il programma spaziale nazionale: da 32 passa a 38 miliardi;
- 3) per le attività di gestione ordinaria: da 255 passa a 350 miliardi.

Pare opportuno commentare rapidamente questi stanziamenti, iniziando dalle attività di gestione ordinaria.

A) Attività di gestione ordinaria: 350 miliardi

1) Incremento oneri di personale: 120 miliardi 500 milioni circa.

Non c'è aumento numerico del personale nel 1980, ma un aumento numerico è in corso di definizione alla Presidenza del Consiglio. Il piano comporta 600 unità per il 1980; 600 per il 1981.

Si stanno attivando le procedure necessarie per ottenere questo aumento. Di queste 1.200 unità: 800 ricercatori; 750 aiutanti e tecnici; 50 amministrativi.

Serviranno ad attivare soprattutto i centri del Sud; verranno in parte immessi nei centri esistenti, per piani di sviluppo, ed assorbiranno circa 250 unità che operavano in istituti o centri del CNR non collegati con l'Università (prove idoneative e punteggio preferenziale per i concorsi previsti).

Si deve segnalare, inoltre, l'attivazione avvenuta nel 1980, sulla base della legge n. 285 (occupazione giovanile) di contratti formazione-ricerca nel settore della ricerca biomedica.

Attualmente, 280 posti sono stati già coperti per concorso; e sono stati indetti concorsi per altri 620 posti. Verranno utilizzati in Istituti di ricerca o centri del CNR, o presso Università, nell'interesse formativo del titolare di contratto.

2) 55 miliardi per le spese di ricerca e funzionamento degli organi esistenti del CNR.

3) 46 miliardi: istituzione contratti ricerche e contributi alla ricerca universitaria.

4) 65 miliardi, nel bilancio 1981, sono previsti per l'assetto patrimoniale dell'Ente. È un'operazione di vasta portata, resasi necessaria per due motivi principali:

a) adeguamento delle strutture alle norme di protezione e sicurezza del lavoro presso gli organismi di ricerca (revisione delle sedi e ristrutturazione dei locali esistenti: per renderli conformi alle norme di sicurezza del lavoro);

b) istituzione e strutturazione adeguata delle sedi dei nuovi organi e centri del CNR nel Meridione. Sono, tali strutture, ormai tutte in via di attivazione. I direttori sono stati nominati; il personale è in corso di reperimento; le sedi in corso di strutturazione (già reperite ovunque).

5) 10 miliardi: acquisizione di grosse apparecchiature (soprattutto fisica, chimica, biomedicina).

6) 7 miliardi: settore rapporti internazionali (accordi di collaborazione bilaterale europei ed extra: Israele, USA, Giappone con omologhi organismi: scambi ricercatori-programmi in comune-seminari specializzati).

7) 4 miliardi: grandi progetti di natura internazionale (prevalentemente di Paesi CEE) come quota di partecipazione italiana.

8) 10 miliardi: spese di funzionamento « aree di ricerca ». È una voce di bilancio la cui utilità è controversa. L'ottica iniziale con la quale le « aree di ricerca » erano state istituite, cioè quella di strutture per il coordinamento di mezzi patrimoniali fissi già esistenti in istituti e centri, e di risparmio di gestione, con l'attivazione di servizi generali comuni, tende a trasformarsi in ottica di « gestione in proprio di ricerca autonoma », il che rappresenta una distorsione non priva di effetti negativi.

B) Progetti finalizzati.

I primi 18 attivati terminano il loro quinquennio di durata a fine giugno. Si pone il problema della « valutazione » della loro efficacia.

La discussione dei benefici concreti dovrebbe essere molto analitica, progetto per progetto, e non è possibile farla in questa circostanza. Tuttavia, viene riconosciuto che tutti i progetti che stanno scadendo hanno dimostrato:

a) possibilità reale di collaborazione fra Università, Enti pubblici ed industria su temi concreti di ricerca applicata;

b) capacità di acquisire non solo conoscenze teoriche, ma anche « brevetti » e « prototipi » in molti settori.

L'esperienza ha dimostrato che si deve ottenere un flusso continuo fra produzione di ricerca e trasferimento di risultati. Questo è possibile con il meccanismo dei progetti finalizzati, ove si chiamano le stesse persone ad operare in fasi diverse, ma sostanzialmente unitarie.

Non c'è necessità di « strutture intermedie » istituzionalizzate.

Nella seconda generazione dei progetti finalizzati, occorre concentrare il numero degli operatori su settori specifici, meglio individuati. Si aprono, comunque, altri problemi da risolvere:

a) problema della certificazione dei prodotti (garanzie di qualità a norma CEE). Il CENSIS sta raccogliendo la normativa italiana. Al CNR spetta per legge, mettere a fuoco la normativa. Collegamento con l'ISPEL da fare per quanto concerne la competenza specifica del settore, collegato al settore sanitario;

b) problema della creazione di modelli di servizi tecnici (che non può derivare se non con l'apporto di studio anche dell'Università) al fine di portare ad una reale, efficace interazione fra gli operatori del CNR e gli operatori dei Servizi tecnici ministeriali. Un esempio: l'esperienza del recente terremoto ha messo necessariamente a contatto gli operatori del progetto geodinamica CNR con i tecnici ministeriali, ed anche universitari; ma occorre limitare al massimo l'improvvisazione del coordinamento sotto la pressione dell'emergenza. C'è moltissimo da fare, al riguardo. Non si può chiamare ricercatori appartenenti, per libera scelta, ad un « progetto finalizzato » a fornire, oltre che « dati di ricerca », anche « servizi » permanenti alla collettività; sostituendosi di fatto ai servizi ministeriali.

Ritengo, in definitiva, tra i compiti più urgenti, anche legislativi se occorre, da affrontare nel 1981, questa tematica di ristrutturazione dei servizi tecnici ministeriali e di collegamento con i settori specifici del mondo dei ricercatori; ristrutturazione che deve essere necessariamente attivata dopo l'elaborazione di studi e modelli definiti.

'C) *Problemi di politica generale del CNR.*

Sono tra i più importanti per il CNR, in questo momento, in quanto debbono definire l'esatta collocazione dell'azione dell'Ente nell'ambito del dispositivo della ricerca nazionale.

Si possono, a mio parere, enucleare i seguenti punti:

a) la collocazione dell'Ente nel parastato, già oggetto di molte riserve affiorate negli scorsi anni, sembra dar luogo ad ulteriori inconvenienti con l'attivazione della legge di riordinamento della docenza universitaria. Questo per la differenza anzitutto nel profilo delle carriere: non c'è verifica nella progressione dei ricercatori, che vanno per invecchiamento, mentre si è ripristinato il meccanismo concorsuale a gradini, a fasce, nell'Università;

b) c'è la previsione di un esodo di ricercatori dell'Ente attualmente con incarico universitario, abbassando in tal modo il potenziale di lavoro dell'Ente stesso: passeranno infatti, prevedibilmente, alle Università come associati, dato il carattere di maggior prestigio ed economicamente più valido dell'impiego universitario, che il decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, ha realizzato;

c) se ciò si verificherà in elevata misura, c'è il rischio di creare una separazione troppo netta fra le due istituzioni: e non è nota ancora la capacità di attenuazione di questo ulteriore prevedibile diaframma, che potrebbe essere rappresentato dal meccanismo della docenza a contratto;

d) c'è da prevedere una utilizzazione ampia dei Centri CNR per il dottorato di ricerca;

e) le normative del personale sono fra loro troppo differenziate nei vari settori pubblici e della ricerca del Paese: Istituti sperimentali per l'agricoltura, CNR, Istituto superiore di sanità, Università, eccetera, hanno normative giuridiche diverse.

La Francia ha creato carriere pubbliche che consentono mobilità fra una Istituzione e l'altra, per periodi di tempo, avendo

stessi contenuti giuridici le carriere, ricostruite in sede nazionale. Anche in Italia è utile prevedere non solo delle tabelle di equiparazione, ma occasioni più concrete di scambio, fra una istituzione e l'altra, per periodi definiti di lavoro. Si potrebbe pensare ad introdurre qualche cosa di speculare alla figura del « professore a contratto » del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 anche nel riordinamento degli enti di ricerca, per assicurare cioè la mobilità dalla Università agli enti, per tempi determinati, al fine di approfondimento esclusivamente scientifico di temi di ricerca, senza dover esercitare parallelamente l'insegnamento;

f) c'è la necessità, abbastanza urgente ed avvertita, di modificare il « Regolamento di organizzazione degli Istituti e Centri del CNR », sotto il profilo della dotazione organica del personale. C'è una pianta organica approvata dal Consiglio amministrativo dell'ente e dal Ministero del tesoro, che diventa dato consolidato.

Se c'è necessità di trasferimenti (ai fini della ricerca) occorre modificare con la medesima procedura la pianta organica (tempi lunghi, eccetera). Il rimedio potrebbe consistere nell'adottare il principio di una pianta organica complessiva che il Consiglio di amministrazione dovrebbe poter utilizzare in modo più flessibile, fatta salva ovviamente la fase interna sindacale consultiva;

g) il regolamento di contabilità e di amministrazione è unico per tutti gli enti del parastato: ciò provoca al CNR una riduzione della velocità di spesa (l'utilizzazione dei fondi programmati ed assegnati è estremamente lenta). Occorre responsabilizzare di più i direttori degli Istituti e Centri (CNR) senza ricorrere al rendicontamento mensile: prevedere l'assegnazione all'inizio dell'anno della cifra e la rendicontazione finale, oppure flessibilità fra voci di investimento e gestione maggiore dell'attuale;

h) il potere di controllo esercitato sui singoli atti dal Consiglio di presidenza che funge da Consiglio di amministrazione, è certamente un dispositivo molto rigido e « garantista », ma di fatti ha creato un allungamento molto notevole delle procedure.

Inoltre si è manifestata una tendenza alla « burocratizzazione » di tutti gli Uffici centrali e periferici dell'ente, che, sommata al fattore precedente, concorre all'allungamento dei tempi, lamentato da molte parti.

Bisogna considerare, che sono 300 circa i Centri ed Istituti la cui attività è controllata, atto per atto, centralmente, e sono circa 5.000 i contratti e contributi da gestire, anno per anno, sia nei Progetti finalizzati, sia a livello di Comitati.

Ciò convince dell'utilità di studiare un *regolamento di contabilità* specifico per gli enti di ricerca (CNEN, IFN, CNR, eccetera) più flessibile ed adatto a realizzare « tempi brevi » reali delle procedure di finanziamento;

i) altri grandi problemi interni all'ente, e più in generale a tutti gli enti di ricerca, riguardano l'invecchiamento progressivo dei ricercatori, cui solo una politica di rinnovo basata sull'esodo di più anziani può far fronte e la progressiva tendenza al prevalere del criterio della « politicizzazione » della gestione interna, nelle commissioni laboratori e centri, a scapito della « professionalità » dei singoli.

* * *

CONCLUSIONI GENERALI

Credo che, a conclusione di questo rapido e certamente incompleto esame dei problemi di bilancio inerenti alla ricerca scientifica, si debba:

1) delineare un quadro generale delle risorse destinate alla ricerca in Italia, per il corrente anno ed alla luce di una « serie storica » retrospettiva (tab. I);

2) individuare la collocazione nel nostro Paese nel contesto dei Paesi della Comunità economica europea, comparando gli investimenti per ricerca e sviluppo compiuti dalle amministrazioni pubbliche centrali sia in funzione del bilancio dello Stato, sia in funzione del prodotto industriale lordo (rispettivamente tabelle L ed M).

Risorse destinate alla ricerca in Italia.

Esaminando la « serie storica » fra il 1967 ed il 1979 (ultimo anno disponibile), costituita da alcuni anni campione (1967, 1970, 1973, 1976 e 1979), si nota, nella tabella I, un aumento nominale delle spese non indifferente. Tuttavia, a causa dell'intenso processo inflazionistico verificatosi negli anni settanta, l'incremento reale (a prezzi 1970) medio annuale si colloca attorno al 7,3 per cento fino al 1972; poi si stabilizza attorno all'1,8 per cento nel periodo 1972-1979.

Il livellamento delle spese che si riscontra a partire dal 1973 è in linea con quello dei maggiori Paesi occidentali industrializzati, fatta eccezione del Giappone; ma con la differenza che il nostro Paese, negli anni precedenti, non aveva compiuto quel grosso sforzo di ricerca che ha caratterizzato, per quasi tutto l'Occidente industrializzato, il corso degli anni sessanta.

Ambedue i comparti (settore dell'amministrazione pubblica e settore delle imprese) hanno registrato aumenti di spesa notevoli. Nell'ambito del settore pubblico, il maggiore investimento è stato compiuto negli enti di ricerca; mentre somme più esigue sono state spese dall'Amministrazione dello Stato (Ministeri).

Nel comparto delle imprese, è aumentato proporzionalmente di più il ruolo svolto dagli investimenti in Imprese pubbliche (a partecipazione statale) rispetto a quello caratteristico delle imprese private). La spesa per R e S espressa in percentuale dal PIL della Amministrazione pubblica centrale e delle imprese è indicata come sostanzialmente stabilizzata, negli anni in esame, fra 0.82 e 0.88 per cento (vedi ultimo rigo della tabella I).

Le tabelle L ed M esprimono la « serie storica » relativa agli anni settanta di due ultimi indici: i finanziamenti per R e S in percentuale del bilancio statale dei singoli Paesi della CEE (tabella L) ed i finanziamenti per RS erogati dalle Amministrazioni centrali pubbliche in rapporto al PIL dei vari Paesi CEE (tabella M).

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si nota, e non senza preoccupazione, il graduale ridursi delle aliquote di finanziamento per R e S in funzione del bilancio dello Stato italiano fenomeno questo non osservato nella gran parte dei Paesi della CEE.

Vi è da osservare, inoltre, che le percentuali sul bilancio destinate a R e S si mantengono, per l'Italia, a livelli inferiori a quelli della Danimarca e superiori solo a quelli dell'Irlanda.

Anche la tabella M pur denotando un maggiore impegno delle Amministrazioni pubbliche centrali nell'ultimo anno (1980) per finanziamenti di R e S in funzione del PIL, mette in luce percentuali molto esigue di investimento, inferiori alla stessa Irlanda.

In una epoca caratterizzata dalla acuta competitività fra Nazioni e dallo sforzo di innovazione tecnologica sempre più spinta, ai fini del superamento delle ingravescenti difficoltà di ordine socio-economico, non possono non destare gravi preoccupazioni le tendenze insite nel comportamento dei bilanci della ricerca e sviluppo degli ultimi anni per il nostro Paese.

Con le osservazioni sopra riportate, la 7^a Commissione permanente si è espressa in senso favorevole all'approvazione delle previsioni di spesa afferenti la ricerca scientifica contenute nel bilancio dello Stato per il 1981.

BOMPIANI, *relatore*.

TABELLA

SPESE PER LA RICERCA SCIENTIFICA

Numero		CAPITOLI DENOMINAZIONE	Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1980	Variazioni che si propongono	Competenza risultante per l'anno finanziario 1981
dell'anno finanziario 1980	dell'anno finanziario 1981				
7141	7141	<i>Ministero Tesoro: spese per la ricerca scientifica</i>	326.000.000.000	129.000.000.000(+)	455.000.000.000
8551	8551	<i>Ministero Pubblica Istruzione: spese per la ricerca scientifica</i>	41.000.000.000	100.000.000.000(+)	141.000.000.000
7031	7031	<i>Ministero Lavori Pubblici: spese per la ricerca scientifica</i>	500.000.000	—	500.000.000
7010	7010	<i>Ministero Difesa: spese per la ricerca scientifica</i>	20.903.150.000	11.503.150.000(—)	9.400.000.000
7031	7031	<i>Ministero Industria, Commercio e Artigianato: spese per la ricerca scientifica</i>	153.000.000	2.847.000.000(+)	3.000.000.000
8221	8221	<i>Ministero Sanità: spese per la ricerca scientifica</i>	3.000.000.000	—	3.000.000.000
8251	8251	<i>Ministero Beni Culturali e Ambientali: spese per la ricerca scientifica</i>	25.000.000	—	25.000.000
			391.581.150.000	220.343.850.000(+)	611.925.000.000

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA B

CONTRIBUTI AD ENTI, ISTITUTI E ASSOCIAZIONI INTERESSATI ALL'ATTUAZIONE
DI PROGRAMMI DI RICERCA NELL'AMBITO NAZIONALE

Numero		CAPITOLI DENOMINAZIONE	Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1980	Variazioni che si propongono	Competenza risultante per l'anno finanziario 1981
dell'anno finanziario 1980	dell'anno finanziario 1981				
7143	7143	<i>Ministero Tesoro</i> : contributi al C.N.R. per l'attuazione di programmi spaziali nazionali	32.000.000.000	6.000.000.000(+)	38.000.000.000
1353	1353	<i>Ministero Bilancio</i> : contributo annuo all'I.S.P.E.	2.000.000.000	—	2.000.000.000
1354	1354	<i>Ministero Bilancio</i> : contributo all'I.S.C.O.	1.200.000.000	800.000.000(+)	2.000.000.000
1355	1355	<i>Ministero Bilancio</i> : contributo annuo al C.I.R.I.E.C.	35.000.000	55.000.000(+)	90.000.000
2664	2664	<i>Ministero Affari Esteri</i> : contributi all'Ufficio Intergovernativo per l'informatica	1.080.700.000	119.300.000(+)	1.200.000.000
4105	4105	<i>Ministero Pubblica Istruzione</i> : contributi dovuti per legge ad Enti, Università e Istituti universitari	2.487.250.000	—	2.487.250.000
508	508	<i>Ministero Poste e Telecomunicazioni</i> : spese per il potenziamento delle attività dell'Istituto Superiore delle poste e delle telecomunicazioni e per la ricerca tecnico-scientifica	2.700.000.000	—	2.700.000.000
1172	1172	<i>Ministero Difesa</i> : contributi previsti per legge ad Enti e Associazioni	611.500.000	600.000.000(+)	1.211.500.000
1255	1255	<i>Ministero Agricoltura e Foreste</i> : contributo all'Istituto Nazionale di economia agraria	850.000.000	—	850.000.000
1573	1573	<i>Ministero Agricoltura e Foreste</i> : contributi ad Enti, Istituti e associazioni per studi inerenti a problemi agricoli di interesse nazionale	520.000.000	16.000.000(—)	504.000.000
1574	1574	<i>Ministero Agricoltura e Foreste</i> : contributi ad Istituti di ricerca e di sperimentazione agraria	7.000.000.000	3.000.000.000(+)	10.000.000.000

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: *Contributi ad Enti, Istituti e Associazioni interessati all'attuazione di programmi di ricerca nell'ambiente nazionale*

Numero		CAPITOLI DENOMINAZIONE	Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1980	Variazioni che si propongono	Competenza risultante per l'anno finanziario 1981
dell'anno finanziario 1980	dell'anno finanziario 1981				
1588	1588	<i>Ministero Agricoltura e Foreste</i> : contributi all'Università di Napoli per il centro di specializzazione e di ricerche economico-agrarie per il Mezzogiorno	300.000.000	—	300.000.000
3572	—	<i>Ministero Agricoltura e Foreste</i> : somma corrispondente al provento delle sopratasse venatorie da ripartire fra le Amministrazioni provinciali, il Laboratorio di Zoologia applicata alla caccia e le Associazioni venatorie per finanziare attività tecniche specifiche	—	—	soppresso
3574	3574	<i>Ministero Agricoltura e Foreste</i> : contributi al Consorzio per la pesca e l'agricoltura del Trasimeno e ad Enti vari operanti nel settore della pesca	23.000.000	—	23.000.000
4581	4581	<i>Ministero Agricoltura e Foreste</i> : contributo all'Istituto nazionale della Nutrizione	1.000.000.000	600.000.000(+)	1.600.000.000
7232	7232	<i>Ministero Agricoltura e Foreste</i> : contributi agli Istituti di ricerca e di sperimentazione agraria per il potenziamento delle strutture immobiliari e delle attrezzature tecnico-scientifiche	3.500.000.000	200.000.000(+)	3.700.000.000
1606	1606	<i>Ministero Beni culturali e Ambientali</i> : contributi ad enti culturali	2.500.000.000	1.500.000.000(+)	4.000.000.000
2039	2039	<i>Ministero Beni Culturali e Ambientali</i> : assegnazione per il funzionamento dell'Istituto centrale per il restauro	350.000.000	50.000.000(+)	400.000.000
2042	2042	<i>Ministero Beni Culturali e Ambientali</i> : assegnazione per funzionamento dell'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione	250.000.000	30.000.000(+)	280.000.000
			58.407.450.000	12.938.300.000(+)	71.345.750.000

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA C.

SPESE PER LA COOPERAZIONE SCIENTIFICA E TECNOLOGICA NELL'AMBITO DELLA
COMUNITÀ EUROPEA INTERNAZIONALE

CAPITOLI		DENOMINAZIONE	Competenza secondo lo stato di previsione per l'anno finanziario 1980	Variazioni che si propongono	Competenza risultante per l'anno finanziario 1981
Numero dell'anno finanziario 1980	Numero dell'anno finanziario 1981				
7501	7501	<i>Ministero Tesoro</i> : spese derivanti dall'esecuzione degli accordi di Bruxelles del 1971 per la cooperazione scientifica e tecnologica	1.000.000.000	115.500.000(—)	884.500.000
7741	7741	<i>Ministero Tesoro</i> : spese in ricerche ed investimento nell'ambito dell'Euratom	17.315.000.000	10.315.000.000(—)	7.000.000.000
7754	7754	<i>Ministero Tesoro</i> : spese per la partecipazione dell'Italia al C.E.R.N. e all'A.I.E.A.	39.500.000.000	3.500.000.000(+)	43.000.000.000
7785	7785	<i>Ministero Tesoro</i> : spese per la partecipazione al laboratorio europeo e alla conferenza Europea di biologia molecolare	1.600.000.000	400.000.000(+)	2.000.000.000
2566	2566	<i>Ministero Affari Esteri</i> : spese per l'esecuzione, in Italia e all'estero di programmi bilaterali e di impegni multilaterali per lo sviluppo della cooperazione internazionale in campo scientifico e tecnologico	315.000.000	—	315.000.000
2663	2663	<i>Ministero Affari Esteri</i> : quota spese all'U.N.E.S.C.O.	4.085.928.000	414.072.000(+)	4.500.000.000
3107	3107	<i>Ministero Affari Esteri</i> : quota spese all'O.C.S.E.	3.300.000.000	700.000.000(+)	4.000.000.000
1227	1227	<i>Ministero Sanità</i> : contributo all'Organizzazione mondiale della sanità	6.000.000.000	756.000.000(+)	6.756.000.000
			73.115.928.000	4.660.428.000(—)	68.455.500.000

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA D

COMPLESSO DELLE VOCI INERENTI ALLA « RICERCA SCIENTIFICA » IN SENSO ESTENSIVO E LORO AMMONTARE
(in assoluto e relativo) PER GLI ANNI 1979, 1980 E 1981.

DENOMINAZIONE	Competenza 1979		Competenza 1980		Variazione rispetto al 1979		Competenza 1981		Variazione rispetto al 1980	
	In assoluto (milioni di lire)	% del totale	In assoluto (milioni di lire)	% del totale	In assoluto (milioni di lire)	Indice 1979 = 100	In assoluto (milioni di lire)	% del totale	In assoluto (milioni di lire)	Indice 1980 = 100
1) Spese espressamente indicate per ricerca scientifica	316.388	29,08	391.581	30,26	incremento 75.193	123	611.925	35,21	incremento 220.343	156
2) Contributi ad Enti, Istituti ed Associazioni interessate all'attuazione di programmi di ricerca nell'ambito nazionale.	67.870	6,24	58.400	4,53	decremento 9.464	86	71.345	4,10	incremento 12.938	122
3) Spese per la cooperazione scientifica e tecnologica nell'ambito della Comunità Europea ed internazionale	62.261	5,72	73.115	5,67	incremento 10.854	117	68.455	3,93	diminuzione 4.660	93
4) Spese per studi, indagini e ricerche di varia natura interessanti settori diversi	16.384	1,56	53.224	4,13	incremento 36.840	325	42.640	2,45	diminuzione 10.683	80
5) Contributi vari ad Istituti Associazioni e Centri di studi internazionali	55.569	5,12	60.613	4,70	incremento 5.044	109	71.187	4,09	incremento 10.574	117
6) Stipendi, retribuzioni, assegni vari	300.579	27,62	381.918	29,61	incremento 81.339	127	547.798	31,52	incremento 165.875	143
7) Spese funzionamento riparazione, acquisto impianti, attrezzature ecc.	257.985	23,72	259.149	20,09	incremento 1.164	100,45	309.965	17,83	incremento 38.839	119
8) Indennità per manifestazioni, convegni, missioni	451	0,04	512	0,04	incremento 61	113	570	0,03	incremento 58	111
9) Spese per manutenzione, custodia monumenti e contributi ricerche archeologiche	10.800	1,00	11.250	0,87	incremento 450	104	13.900	0,79	incremento 2.650	123
TOTALE	1.088.287	100	1.289.768	100	incremento 201.481	119	1.737.785	100	incremento 435.934	134

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA E

RIPARTIZIONE DEGLI STANZIAMENTI PER RICERCA E SVILUPPO PER
SETTORI DISCIPLINARI ED ENTI (1980 in milioni di lire)

SETTORE DISCIPLINARE	Settore Pubblico		Settore imprese private e partecipazioni statali		TOTALE GENERALE	
	Totale	%	Totale	%	Totale	%
Scienze matematiche	34.123	2.3	3.014	0.17	37.127	1.2
Scienze fisiche	182.776	12.6	7.025	0.40	189.801	6.0
Scienze chimiche	81.690	5.6	286.126	16.55	364.816	11.5
Scienze biologiche/mediche	151.589	10.4	48.199	2.78	299.788	6.3
Scienze geologiche e minerarie	29.739	2.0	29.370	1.69	59.109	1.9
Scienze agrarie	70.521	4.9	10.151	0.58	80.672	2.5
Scienze storiche/filosofiche/filologiche	67.229	4.6	—	—	67.229	2.1
Scienze giuridiche/politiche	43.345	3.0	—	—	43.345	1.4
Scienze economiche sociali	34.461	2.4	981	0.06	35.442	1.1
Ricerche nucleari	295.546	20.3	24.932	1.44	320.478	10.1
Ricerche spaziali	116.336	8.0	—	—	116.336	3.6
Ricerche ingegneria e tecnologia	138.844	9.6	1.292.988	74.80	1.431.832	44.9
Ricerche interdisciplinari	117.908	8.1	26.655	1.54	146.563	4.6
Spese generali	89.538	6.2	—	—	89.538	2.8
TOTALE 1980	1.453.635	100	1.728.441	100	3.182.076	100
AUMENTO % RISPETTO al 1979	39.5		27.4		32.6	

TABELLA F

RIPARTIZIONE PER OBIETTIVI DEGLI STANZIAMENTI DEL SETTORE PUBBLICO, DELL'ENEL E DELLE IMPRESE A PARTECIPAZIONE STATALE NEL 1980 (in milioni di lire)

OBIETTIVI	Settore Pubblico		Enel e Imprese		TOTALE GENERALE	
	Totale	%	Totale	%	Totale	%
Esplorazione e utilizzazione della terra	33.179	2.28	24.479	3.18	57.658	2.6
Assetto dell'ambiente umano	17.592	1.21	94.467	12.29	112.059	5.0
Protezione e promozione della salute dell'uomo.	90.709	6.24	14.136	1.84	104.845	4.7
Protezione, distribuzione utilizzazione razionale energia	356.480	24.52	144.523	18.81	501.003	22.3
Produttività e tecnologie agricole	67.898	4.67	1.938	0.25	69.036	3.2
Produttività e tecnologie industriali	123.197	8.47	312.014	40.61	454.211	19.6
Problemi della vita in società	33.579	2.31	3.842	0.50	37.421	1.7
Esplorazione e sfruttamento dello spazio	98.515	6.77	26.400	3.43	124.915	5.6
Difesa	59.871	4.11	146.213	19.03	206.064	9.5
Promozione generale delle conoscenze	572.615	39.39	207	0.02	572.822	25.8
TOTALE	1.453.635	100	768.219	100	2.221.854	100

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA H

VARIAZIONI DELLA RIPARTIZIONE PER OBIETTIVI DEGLI STANZIAMENTI NEL SETTORE PUBBLICO DELL'ENEL E DELLE IMPRESE A PARTECIPAZIONE STATALE ESPRESSI SECONDO GLI INDICI PERCENTUALI RELATIVI A CIASCUN ANNO DAL 1976 AL 1978.

OBIETTIVI	1976	1977	1978
Esplorazione ed utilizzazione della terra	1.77	1.97	2.4
Assetto dell'ambiente umano	6.45	7.17	5.8
Protezione e promozione della salute dell'uomo	3.37	3.75	6.4
Produzione, utilizzazione razionale energia	21.03	22.76	19.8
Produttività e tecnologie industriali	16.75	16.67	16.9
Produttività e tecnologie agricole	2.50	3.17	3.7
Problemi della vita in società.	1.11	1.75	1.4
Esplorazione e sfruttamento dello spazio	6.21	6.27	7.6
Difesa	7.68	6.95	6.6
Promozione generale delle conoscenze	33.15	29.29	29.8
Spese non ripartite	0.88	0.25	—
TOTALE	100	100	100

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA I

SPESE PER RICERCA E SVILUPPO SECONDO IL SETTORE DI ESECUZIONE (in milioni di lire)
PER ALCUNI ANNI CAMPIONE

SETTORE	1967		1970		1973		1976		1979	
		%		%		%		%		%
AMMINISTRAZIONE PUBBLICA	169.436	49.21	252.390	45.50	373.013	47.32	612.267	45.27	973.387	43.89
Stato	9.074	2.64	12.828	2.31	13.542	1.72	26.553	1.96	44.797	2.02
Organismi di ricerca	50.620	14.70	85.942	15.49	116.902	14.83	194.974	14.42	323.894	14.61
Università	96.185	27.94	134.817	24.31	201.160	25.52	307.480	22.73	604.696	27.27
Altri Enti	13.557	3.94	18.803	3.39	41.409	5.25	83.255	6.16		
IMPRESE	174.864	50.79	302.281	54.50	415.194	52.68	740.298	54.73	1.244.256	56.11
Pubbliche	38.694	11.24	68.150	12.29	115.508	14.65	216.756	16.03	378.359	17.06
Private	136.170	39.55	234.131	42.21	299.686	38.02	523.542	38.71	865.897	39.05
TOTALE (a prezzi correnti)	344.300	100	554.671	100	788.207	100	1.352.565	100	2.217.643	100
TOTALE (a prezzi 1970)	429.164	77.37	554.671	100	598.487	107.9	658.823	118.7	684.584	123.4
Spesa per R. e S. in % del P.I.L.	0.74		0.88		0.88		0.85		0.82	

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA L

EVOLUZIONE DEI FINANZIAMENTI PER R. S. IN PERCENTUALE
DEL BILANCIO STATALE IN VARI PAESI C.E.E.

PAESE	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
BELGIO	2.81	2.89	2.80	2.60	2.72	2.23	2.21	2.08	3.21
DANIMARCA	1.77	1.94	2.03	2.02	1.81	1.76	1.83	1.79	1.76
FRANCIA	5.85	6.28	6.24	6.23	6.08	5.48	5.03	5.01	5.38
GERMANIA (R. F.)	4.16	4.74	4.83	5.07	4.72	4.37	4.28	3.98	4.02
GRAN BRETAGNA	3.50	3.54	5.49	3.39	3.05	2.86	3.20	2.81	2.64
IRLANDA	0.86	0.88	0.92	1.07	0.98	0.94	1.02	1.09	—
ITALIA	2.08	1.82	1.68	1.54	1.39	1.40	1.40	1.34	1.21
OLANDA	3.65	3.48	3.54	3.48	3.27	3.15	3.13	3.10	2.94

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA M

EVOLUZIONE DEI FINANZIAMENTI PER R. E S. DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CENTRALI
IN RELAZIONE AL P. I. L. IN PAESI C. E. E.

PAESE	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
BELGIO	0.84	0.78	0.79	0.73	0.77	0.74	1.19	1.18	1.13
DANIMARCA	0.61	0.57	0.56	0.59	0.58	0.57	0.57	0.51	0.45
FRANCIA	1.24	1.20	1.17	1.16	1.05	1.05	1.04	1.07	1.09
GERMANIA (R. F.)	1.16	1.23	1.21	1.23	1.16	1.07	1.11	1.14	1.13
GRAN BRETAGNA	1.29	1.24	1.30	1.28	1.33	1.17	1.06	1.12	1.22
IRLANDA	0.34	0.41	0.41	0.44	0.45	0.47	—	—	0.47
ITALIA	0.37	0.38	0.32	0.36	0.37	0.38	0.39	0.36	0.43
OLANDA	0.91	0.93	0.90	0.96	0.98	0.96	0.98	0.95	0.97

ORDINI DEL GIORNO ACCOLTI

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 e bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983 (1383)

— Sato di previsione del Ministero degli affari esteri (Tabella 6)

La 3^a Commissione permanente del Senato,

impegna il Governo ad erogare in modo efficiente ed efficace gli stanziamenti già decisi per i Paesi in via di sviluppo mediante l'applicazione delle leggi esistenti ed in particolare mediante un'attività del Dipartimento della cooperazione del Ministero degli affari esteri tale per cui si possa passare all'utilizzazione delle spese già stanziato, anche ricorrendo ad eventuali leggi per la semplificazione della spesa pubblica, onde evitare l'accumulo dei residui passivi.

0/1383-Tab. 6/1/3 BONIVER, MARAVALLE, PIERRALLI, PROCACCI, GRANELLI, ORLANDO

La 3^a Commissione permanente del Senato,

presa in esame la tabella 6 del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1981;

rilevata la cronica insufficienza degli stanziamenti che ha raggiunto i livelli più bassi, mai registrati per il passato (fra gli anni '70 e '80 il bilancio dello Stato ha avuto un incremento del 10,71 per cento a fronte di un incremento del 3,79 per cento riferito al bilancio del Ministero degli affari esteri, mentre rispetto allo scorso anno e nonostante l'inflazione si è avuta una ulteriore contrazione dallo 0,34 per cento del 1980 allo 0,28 per cento del 1981);

considerato in particolare che sono destinati a soffrire per la cronica mancanza di fondi gli aspetti essenziali che caratterizzano l'azione del Ministero: l'emigrazione, la cultura italiana all'estero e le stesse sedi delle nostre rappresentanze diplomatiche e consolari,

Accolto dal Governo (8 aprile 1981)

Accolto dal Governo (8 aprile 1981)

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

impegna il Governo:

1) a predisporre, almeno utilizzando gli strumenti di cui dispone (note di variazioni e assestamento del bilancio 1981), adeguate integrazioni;

2) a presentare un programma pluriennale da finanziare con mezzi straordinari che corrisponda alle esigenze di apertura di nuove sedi e alla difficoltà crescente degli alloggi;

3) a provvedere ad equilibrare almeno ai livelli medi i capitoli di bilancio relativi alle spese di funzionamento.

0/1383-Tab. 6/2/3 ORLANDO, GRANELLI, MARCHETTI

La 3^a Commissione permanente del Senato,

ribadendo i punti di vista espressi e gli impegni assunti in occasione della recente visita di una sua delegazione in Spagna e alla luce degli ultimi gravi avvenimenti in quel Paese,

esprime la propria maturata convinzione che una sollecita e positiva conclusione delle trattative da tempo in corso per l'ammissione della Spagna alla CEE rappresenta da parte di tutti i Paesi membri e in particolare dell'Italia, che ha conosciuto la triste esperienza del fascismo, un doveroso contributo al consolidamento della giovane democrazia spagnola e impegna il Governo ad adoperarsi con energia in questo senso in tutte le sedi opportune.

0/1383-Tab. 6/3/3 CALAMANDREI, PROCACCI, GRANELLI, BONIVER

La 3^a Commissione permanente del Senato,

nel richiamare l'attenzione del Governo sugli esiti ormai prossimi della Conferenza di Madrid sulla sicurezza e la cooperazione in Europa;

Accolto dal Governo (8 aprile 1981)

Accolto dal Governo (8 aprile 1981)

rilevato come l'Italia abbia sostenuto insieme ai paesi della CEE l'adozione di misure concrete che consentano un equilibrato sviluppo in tutti i settori compresi nell'atto finale di Helsinki;

premessi che, in questo quadro, sono in discussione varie proposte dei Paesi della CEE e dei Paesi neutrali per la estensione delle misure di reciproca fiducia e che, a condizioni non ancora precisate di reciprocità, anche l'Unione Sovietica si è dichiarata favorevole alla estensione delle misure di fiducia fino agli Urali,

invita il Governo ad assumere presso tutte le parti interessate le iniziative più appropriate per verificare la reale disponibilità a concludere in modo positivo il negoziato;

ritenuto inoltre che ciò possa contribuire a creare un presupposto favorevole per non interrompere il processo distensivo iniziato ad Helsinki, auspica che la Conferenza di Madrid possa concludersi con un preciso mandato relativo alla convocazione della Conferenza sul disarmo in Europa.

0/1383-Tab. 6/4/3 GRANELLI, ORLANDO, MARCHETTI, PIERALLI, PROCACCI, BONIVER, MARAVALLE

La 3^a Commissione permanente del Senato,

consapevole che il recente viaggio del Presidente della Repubblica nell'America centrale, lo spirito che lo ha guidato, i propositi che nel suo corso sono stati espressi, le accoglienze ricevute, hanno confermato e sottolineato la funzione di pace, di democrazia e di progresso che l'Italia può assolvere verso i Paesi di quella regione,

raccomanda al Governo di operare, sia con l'iniziativa italiana sia attraverso l'azione umanitaria e politica della CEE, per contribuire ad avvicinare e raggiungere in El Salvador una soluzione politica la quale, nella esclusione di ogni intervento straniero e nel ripristino e rispetto di tutti i diritti e libertà, assicuri a quel popolo la fine

Accolto dal Governo (8 aprile 1981)

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

delle violenze che lo insanguinano, lo stabilirsi di una convivenza democratica, il progresso sociale.

0/1383-Tab. 6/5/3 CALAMANDREI, PROCACCI, VALORI, VECCHIETTI, PIERALLI, LA VALLE, VINAY

— Stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione (Tabella 7)

La 7^a Commissione permanente del Senato,

rilevata la situazione di grave difficoltà organizzativa e didattica in cui versano attualmente i Conservatori di musica;

riconosciuto che tale situazione va riferita a cause chiaramente individuabili, quali:

l'assenza di criteri di programmazione nell'istituzione di numerosi nuovi Conservatori e sezioni staccate degli stessi, e nella moltiplicazione di determinati insegnamenti, più tradizionalmente richiesti;

la persistente carenza nella scuola generale di una educazione musicale sostenuta da idonei indirizzi metodologici;

la conseguente tendenza di molti giovani ad adire il Conservatorio di musica unicamente al fine di acquisire una generica preparazione musicale, anche strumentistica, che la scuola generale non fornisce, e ciò in relazione altresì ad una ancora scarsa, disorganica e mal sostenuta diffusione di scuole popolari di musica (a riprova di questo fenomeno va sottolineato che oltre il 70 per cento degli allievi dei Conservatori si concentrano nei corsi inferiori e che ai diversi diplomi finali perviene una minima percentuale di coloro che iniziano il Conservatorio stesso);

l'arretratezza e l'inadeguatezza degli ordinamenti vigenti nei Conservatori, risalenti al 1930, con la conseguenza di pregiudizievole limiti nel processo di preparazione musicale generale, tecnico-professionale e culturale, quale oggi è indispensabile per

Accolto dal Governo come raccomandazione
(8 aprile 1981)

consentire al musicista di partecipare attivamente e con piena consapevolezza del proprio ruolo alle nuove prospettive della comunicazione sonora;

affermata la necessità, pertanto, di promuovere una esauriente ristrutturazione dell'istruzione musicale che garantisca una più elevata professionalità e adeguate specializzazioni a livello universitario nei campi compositivo, esecutivo, pedagogico-didattico, storico-musicologico, fisico-acustico, organizzativo,

impegna il Governo:

a disporre, sulla base di criteri concordati con il Parlamento una circostanziata indagine conoscitiva sui Conservatori di musica, che valga a creare i necessari presupposti per una razionale impostazione della riforma dell'istruzione musicale, con riferimento altresì al contestuale obiettivo di una partecipazione organica della musica al processo di formazione generale nella scuola di tutti.

0/1383-Tab. 7/1/7 MASCAGNI, RUHL BONAZZOLA, CONTERNO DEGLI ABBATI, PAPALIA

— Stato di previsione della spesa del Ministero della difesa (**Tabella 12**)

La 4^a Commissione permanente del Senato,

esaminato lo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1981;

considerata la urgente necessità di procedere alla riconversione dell'area ministeriale della difesa;

impegna il Governo:

a presentare alle Commissioni parlamentari competenti il piano e i programmi per la ristrutturazione degli stabilimenti e degli arsenali militari a carattere industriale, siano essi di piccola, di media o di grande potenzialità;

Accolto dal Governo come raccomandazione
(8 aprile 1981)

ad indicare gli oneri di spesa che sono necessari per l'attuazione di un piano quinquennale, compatibilmente con la situazione economica generale del Paese con riferimento al programma triennale del Governo.

0/1383-Tab. 12/1/4 GATTI, TOLOMELLI, MARGOTTO, PINNA

La 4^a Commissione permanente del Senato,

constatato il grave stato della condizione della sanità militare,

sollecita il Governo

a promuovere tutte quelle iniziative che si rendono necessarie per riformare l'organizzazione sanitaria militare allo scopo di assicurare a tutto il personale civile e militare alle dipendenze del Ministero della difesa una più adeguata assistenza, per quanto riguarda la cura, la prevenzione e la riabilitazione.

0/1383-Tab. 12/2/4 GATTI, TOLOMELLI, MARGOTTO, PINNA

La 4^a Commissione permanente del Senato,

a conclusione del dibattito sul bilancio di previsione del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1981 (Tab. 12), considerata la vastità dei temi e delle problematiche relative alla difesa;

ritenuto che alcuni provvedimenti hanno ancora bisogno di essere ulteriormente approfonditi e sviluppati;

rilevato che la politica militare ed estera dell'Italia è basata sui principi della distensione e del disarmo, mediante un continuo, costante, tenace dialogo a tutti i livelli sia internazionali sia in ambito NATO;

rilevata altresì la situazione di grave crisi economica del Paese;

impegna il Governo

a verificare la compatibilità dei finanziamenti con i programmi della difesa alla luce della situazione economica nazionale;

Accolto dal Governo come raccomandazione
(8 aprile 1981)

Accolto dal Governo come raccomandazione
(8 aprile 1981)

a presentare al più presto al Parlamento i preannunciati provvedimenti a favore del personale militare, relativi all'edilizia e all'avanzamento, e per la completa revisione dell'ordinamento penale e penitenziario militare;

a emanare il regolamento di disciplina;

a rivedere, a fronte delle altre categorie del pubblico impiego, e dell'esodo del personale militare, le retribuzioni del personale con particolare riguardo per le indennità operative;

a definire nel più breve tempo possibile l'assetto generale delle servitù militari al fine di giungere ad un rapporto più proficuo fra la società civile e l'Amministrazione della Difesa;

a rivedere tutta la problematica connessa alle leggi promozionali in modo da definire i criteri, i tempi, i modi e i finanziamenti, per un continuo ammodernamento dello strumento militare;

a definire al più presto finalità, oneri, attribuzioni, ed ordinamento della fase di pronto intervento per la protezione civile;

a perseguire nei vari consessi internazionali la distensione ed il disarmo.

0/1383-Tab. 12/3/4 GIUST, FALLUCCHI, ORIANA, CERAMI

La 4^a Commissione permanente del Senato,

in relazione all'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero della Difesa per l'esercizio 1981;

sottolineata l'urgenza di una legge ordinativa che determini l'entità dello strumento operativo nel suo complesso;

ricordata la pregiudiziale esigenza di conoscere i dati essenziali relativi al personale militare anche al fine di esercitare il controllo sulla spesa statale;

tenuto conto della richiesta di un maggiore impegno per rispondere alle esigenze del personale militare che rende più pressante la predetta esigenza di conoscenza;

Accolto dal Governo come raccomandazione
(8 aprile 1981)

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

richiamati gli impegni più volte assunti dal Governo in merito alla presentazione in Parlamento delle leggi di avanzamento;

tenuto conto della necessità di evitare incompatibilità che incidono sul corretto funzionamento dell'attività amministrativa, impegna il Governo:

a dar conto, nella legge di bilancio, della spesa per il personale militare mediante la esposizione dei dati di forza delle varie categorie (ufficiali, sottufficiali, eccetera) e della spesa annua per stipendi per ciascuna categoria, in analogia a quanto effettuato nello stato di previsione del Ministero della Difesa per il personale della magistratura militare, per il personale civile di ruolo, per il personale operaio e negli stati di previsione degli altri Ministeri (interni, finanze, eccetera).

0/1383-Tab. 12/4/4 MARGOTTO, TOLOMELLI,
GATTI, PINNA, CORALLO,
BOLDRINI

La 4^a Commissione permanente del Senato,

premesso che la 7^a Commissione difesa della Camera dei deputati nel dicembre del 1978 ha unanimemente sollecitato il Governo ad una redistribuzione delle servitù militari tra le varie regioni del Paese onde sollevare quelle maggiormente penalizzate (Friuli e Sardegna);

considerato che i gravami per le predette servitù militari in alcune Regioni vanno ulteriormente aggravandosi, talchè le proteste si vanno estendendo e amplificando coinvolgendo popolazioni, enti locali, amministrazioni provinciali e regionali;

constatato che, nonostante le cennate sollecitazioni, il Governo non ha ancora affrontato in modo globale l'intero problema;

rilevato che il Ministero ha convocato una Conferenza nazionale sulle servitù militari per il 5 e 6 maggio 1981;

accertato che, nonostante le numerose sollecitazioni parlamentari, attraverso il sindacato ispettivo, il Governo appare restio a

Accolto dal Governo come raccomandazione
(8 aprile 1981)

dare compiute risposte all'importante problematica;

chiede che il Ministro:

avvii i necessari studi e programmi riferendone al Senato, per ciò che concerne:

1) la mappa generale sulle servitù militari distinta per regioni e comprensiva delle servitù militari per ciascuna forza armata (aeronautica, marina, esercito);

2) la specificazione della natura delle servitù militari;

3) il programma di dismissioni di immobili militari in favore degli enti locali;

4) la redistribuzione territoriale delle servitù per Regioni, specificando gli alleggerimenti intervenuti in favore delle Regioni maggiormente colpite.

0/1383-Tab. 12/5/4

PINNA, TOLOMELLI,
MARGOTTO

— Stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste (Tabella 13)

La 9^a Commissione permanente del Senato,

esaminati i motivi che hanno indotto i dipendenti dell'IRVAM a scendere in agitazione sindacale provocando la sospensione dei dati informativi relativi ai prezzi sui mercati nazionali ed esteri, privando così le categorie e l'informazione italiana di uno strumento di lavoro utile al settore primario;

considerato che il fatto provoca grave nocumento all'attività agricola in un momento in cui il settore ha invece bisogno della massima collaborazione degli organi preposti alla conoscenza e diffusione dei dati;

nell'esprimere la propria preoccupazione:

invita il Ministro dell'agricoltura ad assumere le iniziative opportune per far uscire l'IRVAM dallo stato di incertezza e di precarietà predisponendo i necessari finanziamenti per consentire la prosecuzione del

Accolto dal Governo (8 aprile 1981)

lavoro dell'Istituto, nonchè a predisporre un piano organico che consenta una riorganizzazione definitiva e funzionale di un servizio più volte riconosciuto essenziale per l'agricoltura.

0/1383-Tab. 13/1/9 CHIELLI, SASSONE

La 9^a Commissione permanente del Senato,

nel prendere atto dell'importante dichiarazione programmatica formulata nella « Nota illustrativa delle direttive politiche e politico-economiche per il Bilancio 1981 », punto 3 (Tabella 13), relativa alla esigenza della fiscalizzazione degli oneri sociali in agricoltura per alleviare le spese previdenziali a carico delle imprese agricole;

ricordato che alla competente Commissione del Senato è in attesa di esame il disegno di legge n. 641 concernente una proposta subordinata di riconoscimento della detraibilità, ai fini dell'IRPEF, delle somme versate dagli imprenditori agricoli per i contributi agricoli unificati,

raccomanda al Governo — ove non fosse possibile attuare immediatamente la fiscalizzazione — di sostenere la subordinata predetta.

0/1383-Tab. 13/2/9 BUSSETI, CACCHIOLI

— Stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. (Tabella 15)

L'11^a Commissione permanente del Senato,

considerata la situazione dell'organico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale che, rapportato al 1970, è carente nella carriera direttiva:

di 156 unità nell'amministrazione centrale;

di 291 unità nelle sedi decentrate dell'ispettorato del lavoro;

di 267 unità nelle sedi degli uffici del lavoro;

Accolto dal Governo (9 aprile 1981)

Accolto dal Governo (8 aprile 1981)

considerata inoltre l'urgenza di confermare il proseguimento dell'addestramento dei giovani chiamati in base alla legge numero 285 del 1977 a ricoprire i vuoti di organico (attualmente 6.279 unità) nelle funzioni ordinarie,

invita il Governo, ed in particolare il Ministero del tesoro ed il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, a prendere in tempi brevi tutte le misure idonee per la copertura degli organici al fine di consentire al Ministero del lavoro di assolvere ai suoi compiti di promozione sociale e di ispezione per la corretta applicazione delle leggi e dei contratti di lavoro e di rappresentare, all'interno della Comunità Economica Europea e dell'Organizzazione internazionale del lavoro, gli interessi del mondo del lavoro italiano nel quadro degli adempimenti internazionali.

0/1383-Tab. 15/1/11 CODAZZI, BOMBARDIERI, MELANDRI, TOROS, ANTONIAZZI, MANENTE COMUNALE, RAVAIOLI, FERMARIELLO, ROMEL, GIOVANNETTI, DA ROIT, DERIU, PANICO

— Stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo (*per la parte relativa allo spettacolo e allo sport*) (**Tabella 20**)

La 7^a Commissione permanente del Senato,

in sede di esame dello stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo per l'esercizio 1981, per la parte relativa allo spettacolo e allo sport, rilevato il permanere di un carico di residui passivi per i cosiddetti trasferimenti correnti che, per il settore della musica e dello spettacolo in genere, corrispondono alle sovvenzioni già assegnate ed in attesa dell'erogazione;

pur rendendosi conto dell'obiettività delle ragioni che vengono addotte a giustificazione dei ritardi registrati nei procedimenti

Accolto dal Governo (8 aprile 1981)

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di liquidazione, che, malgrado le innovazioni introdotte nel tempo nella legislazione per evitarli o attenuarli, continuano a verificarsi producendo effetti funesti;

in presenza dell'aggravarsi delle situazioni debitorie degli enti, istituzioni, associazioni destinatari di esse sovvenzioni, che hanno svolto le attività programmate facendo ricorso al credito bancario, in conseguenza del nuovo pesante aumento del tasso di sconto ricompreso tra i più recenti provvedimenti governativi adottati per far fronte alla situazione economica del Paese;

impegna il Ministro:

a farsi carico delle iniziative più idonee perchè l'Amministrazione sia posta, anche in via straordinaria, nella condizione di accelerare le procedure per la definizione delle infinite pratiche in sospeso, se del caso giungendo a penalizzare con l'esclusione dalla concessione di nuove sovvenzioni gli Enti che forniscono incomplete o irregolari le documentazioni richieste per la liquidazione dei contributi concessi e coinvolgendo nella misura necessaria il Governo per tentare di vedere ridotti i tempi normalmente occorrenti per la registrazione da parte della Corte dei conti degli atti riguardanti la materia.

0/1383-Tab. 20/1/7

D'AMICO

— Stato di previsione del Ministero per i beni culturali ed ambientali (**Tabella 21**)

La 7^a Commissione permanente del Senato,

constatando che gli istituti culturali inclusi nelle tabelle previste dalla legge n. 123 del 1980 ricevono — a partire dal maggiore tra essi, l'Accademia dei Lincei — contributi finanziari che anche a causa della svalutazione appaiono sempre più gravemente inadeguati rispetto ai loro compiti istituzionali di attività e di ricerca,

Accolto dal Governo come raccomandazione
(8 aprile 1981)

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

invita il Governo:

a prendere le opportune iniziative, anche in sede di variazione di bilancio, per assicurare a tali istituzioni più congrui finanziamenti;

e, intanto, a destinare soprattutto a programmi particolari promossi dalle istituzioni comprese nella tabella — secondo una possibilità espressamente prevista dalla citata legge n. 123 — le maggiori disponibilità finanziarie previste, per l'anno 1981, nel capitolo 1606 relativo ad altri contributi ad enti culturali.

0/1383-Tab. 21/1/7

CHIARANTE

**ORDINI DEL GIORNO ED EMENDAMENTI
NON ACCOLTI, RESPINTI O DICHIARATI IMPROPONIBILI**

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 e bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983 (1383)

I — Ordini del giorno

— Disegno di legge in generale

La 5^a Commissione permanente del Senato,

ribadito che i problemi del Mezzogiorno sollecitano una diversa struttura ed un diverso orientamento della spesa pubblica specie per investimenti; che tuttavia permangono attuali le esigenze che indussero il legislatore ad introdurre nell'ordinamento l'istituto della riserva a valere sul bilancio statale;

che il meccanismo della riserva di spesa statale per investimenti a favore dei territori di cui all'articolo 1 del testo unico n. 218 del 6 marzo 1978, previsto dall'articolo 107 dello stesso testo unico si è rivelato sostanzialmente inadeguato ed inefficace;

che tale inadeguatezza appare il risultato di due convergenti ordini di cause, tecniche e politiche; sul piano tecnico è da far risalire ad un certo semplicismo nella redazione dell'articolo 107 prima citato; sul piano politico alla scarsa volontà dei governi fin qui succedutisi nel cercare modalità attuative della norma che non ne tradissero la *ratio*;

che l'indicazione dei capitoli di spesa su cui opera la riserva, effettuata da ultimo con il decreto ministeriale del 24 luglio 1976, appare del tutto insufficiente rispetto agli obiettivi che il legislatore statale intendeva conseguire;

che il volume delle risorse devolute ai progetti speciali sulla base del meccanismo sanzionatorio previsto dal citato articolo 107 risulta del tutto irrisorio e comunque molto al di sotto delle previsioni, per cui si deve concludere che le modalità con le quali il meccanismo è stato fin qui applicato ne hanno in larga misura vanificato l'operatività;

Non accolto dal Governo e respinto dalla Commissione (9 aprile 1981)

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che pertanto occorre in via generale porsi il problema di una riconsiderazione complessiva di questo istituto nell'ambito dei nuovi strumenti di governo della finanza pubblica allargata introdotti con la legge n. 468 del 1978;

impegna il Governo:

ad individuare, con appositi elenchi da allegare a ciascuno stato di previsione della spesa, i capitoli o i raggruppamenti di capitoli per i quali si fa luogo a riserva, con l'indicazione delle quote di ciascuno stanziamento da destinare ai territori agevolati, nonché l'indicazione dei motivi che escludono la possibilità di applicare la riserva stessa;

a riconsiderare l'interpretazione fin qui seguita ai fini dell'attuazione del meccanismo di devoluzione ai progetti speciali delle somme non impegnate, prevedendo, in via transitoria e sperimentale, e comunque fino a quando non si sarà provveduto a ridisciplinare in modo organico l'istituto della riserva, che tutti gli stanziamenti per investimenti, ricompresi nei capitoli indicati nel citato decreto ministeriale del 24 luglio 1976, non impegnati entro il terzo esercizio successivo a quello di iscrizione in bilancio, siano devoluti al finanziamento dei progetti speciali di cui all'articolo 12 della legge 1970, n. 281.

(0/1383/3/5) CALICE, FERMARIELLO, BACCICHI, NAPOLEONI, ROMEO, FERRUCCI, MILANI, ZICCARDI

La 5^a Commissione permanente del Senato,
impegna il Governo:

a far sì che le spese imputate ai capitoli 4005, 4011, 4031, 4051, 5031 dello stato di previsione della difesa siano destinate esclusivamente per programmi finanziati da leggi pluriennali di spesa, oppure per altri programmi annuali, purchè preventivamente comunicati alle competenti commissioni parlamentari e da queste valutati con appositi pareri.

(0/1383/1/5) TOLOMELLI, ROMEO

Dichiarato improponibile ai sensi dell'art. 97, comma primo, del Regolamento (9 aprile 1981)

La 5ª Commissione permanente del Senato,

nell'esaminare il disegno di legge 1383 recante il Bilancio di previsione dello Stato per il 1981 e bilancio pluriennale per il periodo 1981-1983,

chiede che lo stato di previsione della spesa del Ministero della sanità possa essere ristrutturato garantendo almeno nei prossimi esercizi 1982-1983, compresi nel primo Piano sanitario, l'attuazione di quelle funzioni che il Piano sanitario nazionale stesso assegna al Ministero della sanità nei settori dell'assistenza tecnica alle unità sanitarie locali, dell'educazione sanitaria, della formazione degli operatori del Servizio sanitario nazionale, del controllo della programmazione e dell'informazione;

conviene che l'attuazione di tali nuove funzioni comporta un aumento dei fondi destinati al Ministero della sanità come è stato proposto nell'apposito allegato al Piano sanitario nazionale;

chiede che il Governo presenti al più presto alle Camere, in adempimento all'articolo 59 della legge n. 833 del 1978, il disegno di legge di riordinamento del Ministero della sanità che deve assumere, nel Servizio sanitario nazionale, quelle funzioni di coordinamento e stimolo attribuite dalla legge di riforma sanitaria.

(0/1383/2/5) FORNI, DEL NERO, COLELLA

II — Emendamenti

— Stato di previsione del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1981 (Tabella 12)

Ridurre la competenza e la cassa del capitolo 4011 della Tabella 12 di lire 57 miliardi, e corrispondentemente aumentare la competenza e la cassa dei capitoli 4005, 2103 e 3101, rispettivamente, di 50 miliardi, 5 miliardi, 2 miliardi.

MARGOTTO, TOLOMELLI, GATTI

Dichiarato improponibile ai sensi dell'art. 97, comma primo, del Regolamento (9 aprile 1981)

Non accolto dal Governo e respinto dalla 4ª Commissione (8 aprile 1981)

Diminuire il capitolo 4011 della Tabella n. 12 di 99 miliardi, e corrispondentemente aumentare il capitolo 6856 della Tabella 2, elenco 6, per la parte di competenza del Ministero della difesa, per finanziare la riforma del servizio militare di leva.

MARGOTTO, TOLOMELLI, GATTI, CORALLO, PINNA

Aumentare il capitolo 6856 della Tabella 2, elenco 6, per la parte di competenza del Ministero della difesa, di lire 186 miliardi, in competenza e in cassa, e corrispondentemente ridurre il capitolo 4051 della Tabella 12, sia in competenza sia in cassa, per finanziare il programma straordinario interforze di ammodernamento dei mezzi militari.

TOLOMELLI, MARGOTTO, CORALLO

Aumentare il capitolo 6856 della Tabella 2, elenco 6, per la parte di competenza del Ministero della difesa, di 96 miliardi in competenza e in cassa e corrispondentemente ridurre il capitolo 4031 della Tabella 12, sia in competenza sia in cassa, per provvedere a finanziare:

per lire 30 miliardi, lo schema di disegno di legge per l'accesso dei militari alla proprietà della casa;

per lire 12 miliardi, lo schema di disegno di legge concernente la riforma dell'avanzamento degli ufficiali;

per lire un miliardo lo schema di disegno di legge concernente la riforma delle procedure di controllo sulla esportazione e importazione di armi;

per lire 53 miliardi lo schema di disegno di legge concernente l'aumento a lire 3.000 giornaliero del soldo ai militari di truppa.

MARGOTTO, BOLDRINI, TOLOMELLI, GATTI, PINNA

**Non accolto dal Governo e respinto dalla
4^a Commissione (8 aprile 1981)**

**Non accolto dal Governo e respinto dalla
4^a Commissione (8 aprile 1981)**

**Non accolto dal Governo e respinto dalla
4^a Commissione (8 aprile 1981)**