

MINISTERO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Progetto 80

APPENDICE AL RAPPORTO PRELIMINARE
AL PROGRAMMA ECONOMICO NAZIONALE
1971-1975



ROMA - APRILE 1969

INDICE

PARTE PRIMA

ORIENTAMENTI RELATIVI AI PROGETTI SOCIALI

Sezione I. - CULTURA E PROGRESSO CIVILE:

| | | |
|--|------|----|
| Criteri organizzativi generali del sistema formativo | Pag. | 11 |
| Gli ordinamenti scolastici | » | 12 |
| - Le leggi di riforma | » | 12 |
| - La sperimentazione | » | 14 |
| La formazione extrascolastica | » | 15 |
| Il diritto allo studio | » | 16 |
| La gestione dell'intervento formativo | » | 17 |
| - La riforma dell'amministrazione scolastica | » | 17 |
| - Il personale | » | 17 |
| - Le dotazioni didattiche | » | 18 |
| - L'edilizia scolastica | » | 18 |
| - La programmazione degli interventi | » | 19 |
| La ricerca scientifica spontanea | » | 19 |
| I mezzi di comunicazione di massa | » | 20 |
| - Stampa | » | 20 |
| - Radiotelevisione | » | 20 |
| - Cinema | » | 21 |
| Centri di diffusione della cultura | » | 21 |
| Altri servizi sociali per il tempo libero | » | 22 |
| - Sport | » | 22 |
| - Turismo sociale e giovanile | » | 23 |

Sezione II. - PROBLEMI DEL LAVORO:

| | |
|---|---------|
| La qualificazione delle forze di lavoro | Pag. 25 |
| Aspetti retributivi | » 27 |
| Il miglioramento delle condizioni di lavoro | » 28 |
| Il tempo di lavoro e il tempo libero | » 28 |
| La partecipazione al lavoro | » 29 |
| - Il lavoro femminile | » 29 |
| - Il lavoro giovanile | » 30 |
| - Il lavoro degli anziani | » 31 |

Sezione III. - SICUREZZA SOCIALE:

| | |
|--|------|
| Tutela della salute | » 33 |
| Previdenza sociale | » 36 |
| - Prestazioni economiche per tutti i cittadini | » 36 |
| - Prestazioni economiche per i lavoratori indipendenti | » 38 |
| Servizi sociali | » 38 |
| Formazione del personale | » 39 |

Sezione IV. - L'AMBIENTE:

SR / QUADERN 191.1

| | |
|---|------|
| La difesa del suolo | » 41 |
| La tutela delle risorse naturali | » 43 |
| - La politica delle acque | » 43 |
| - La protezione dall'inquinamento atmosferico | » 44 |
| - La tutela della flora e della fauna | » 45 |
| La formazione dei parchi e delle riserve naturali | » 46 |
| La preservazione del patrimonio storico-artistico | » 47 |
| L'orientamento dello sviluppo urbano | » 50 |
| - Le tendenze spontanee | » 50 |
| - Le prospettive programmatiche: la formazione di sistemi metropolitani | » 51 |
| I criteri degli interventi e le iniziative fondamentali per lo sviluppo dei sistemi metropolitani | » 57 |
| Il riassetto delle zone povere | » 61 |

| | | |
|---|------|----|
| L'organizzazione territoriale del sistema delle comunicazioni | Pag. | 62 |
| - Criteri generali di una politica delle comunicazioni | » | 62 |
| - I valichi e i trafori alpini | » | 64 |
| - I porti | » | 64 |
| - Gli aeroporti | » | 67 |
| - Gli aspetti generali del traffico terrestre | » | 67 |
| - Le ferrovie | » | 68 |
| - La viabilità | » | 69 |

PARTE SECONDA

ORIENTAMENTI RELATIVI AI PROGRAMMI DI PROMOZIONE

| | | |
|---|------|----|
| Sezione I. - INFORMATICA | Pag. | 73 |
| Sezione II. - ELETTRONICA PROFESSIONALE E COMPONENTI AVANZATI | » | 77 |
| Sezione III. - INDUSTRIA AEROSPAZIALE | » | 79 |
| Sezione IV. - INDUSTRIA NUCLEARE | » | 81 |
| Sezione V. - INDUSTRIA CHIMICA | » | 85 |
| Sezione VI. - INDUSTRIA AGRICOLA-ALIMENTARE | » | 89 |

INDICE DELLE TAVOLE E DEI CARTOGRAMMI

| | | |
|---|----------|---------|
| Cartogramma concernente le risorse del territorio naturalistico e storico-artistico | Tra pag. | 48 e 49 |
| Cartogramma concernente i sistemi metropolitani e il sistema dei flussi di trasporto..... | » » | 56 e 57 |
| Obiettivi di distribuzione territoriale della popolazione secondo sistemi metropolitani | Pag. | 58 |
| Diagramma dei flussi globali dei trasporti su ferrovia, strada e autostrada | Tra pag. | 68 e 69 |

Parte I

ORIENTAMENTI
RELATIVI
AI PROGETTI
SOCIALI

Il Rapporto ha posto in luce il carattere strategico, ai fini della programmazione, di una politica di forte espansione dei programmi di spesa pubblica diretti a soddisfare le esigenze prioritarie della vita civile. D'altra parte, le difficoltà e i ritardi incontrati nella realizzazione dei programmi assunti dal primo piano quinquennale nel settore degli impieghi sociali hanno sottolineato la necessità di introdurre, in questo campo, nuove forme di progettazione operativa che consentano di precisare in maniera dettagliata per ciascun settore di intervento gli obiettivi, i tempi di realizzazione, i costi previsti, le responsabilità, le indicazioni territoriali.

A questo riguardo il Rapporto ha definito le direttive generali che dovranno presiedere all'impostazione dei progetti e i modi e le condizioni per il loro inquadramento nel Piano e nel bilancio dello Stato.

Il concreto lavoro di elaborazione dei singoli progetti, che dovrà partire dagli orientamenti generali del Rapporto, sarà svolto prevalentemente dalle amministrazioni interessate.

Ciò comporterà, sia pure in un lungo periodo di tempo e attraverso diverse fasi sperimentali, l'introduzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche di metodi e criteri di scelta e di valutazione dei programmi di spesa che rispondano, in misura maggiore, alle esigenze di una gestione economicamente efficiente.

Già nella fase attuale, tuttavia l'utilizzazione di metodi ancora imperfetti è preferibile all'attuale situazione nella quale, all'assenza di ogni criterio di valutazione economica nella ripartizione delle risorse pubbliche, fa riscontro una minuziosa osservanza delle regole di controllo legale-amministrativo, intese a garantire unicamente che il denaro sia speso correttamente dal punto di vista giuridico.

Le indicazioni e le specificazioni contenute nella presente appendice devono essere intese come un primo insieme di elementi specifici di riferimento sulla base dei quali potrà essere concretamente avviata nell'ambito della Amministrazione la complessa attività di costruzione dei progetti sociali nelle direzioni e secondo le priorità fissate nel Rapporto.

SEZIONE PRIMA

CULTURA E PROGRESSO CIVILE

1. - Nel presente capitolo sono prospettate le più specifiche indicazioni che si propongono in conformità alle direttive contenute nel capitolo IV del Rapporto, relativo ai settori della formazione, della ricerca scientifica, dei servizi culturali e sociali connessi all'utilizzazione del tempo libero.

CRITERI ORGANIZZATIVI GENERALI DEL SISTEMA FORMATIVO

2. - I criteri generali che dovranno ispirare l'organizzazione e la vita degli istituti di formazione si identificano nella garanzia delle libertà individuali e collettive di tutti i soggetti appartenenti alla comunità educativa, nella partecipazione al governo della scuola di questi soggetti e dei gruppi sociali esterni più direttamente interessati, nella creazione di un ordinamento pluralistico che assicuri sia l'autonomia delle istituzioni formative, sia il decentramento di talune competenze a favore delle Regioni e degli altri locati locali.

3. - La garanzia delle libertà individuali e collettive comporta il riconoscimento normativo agli studenti dei diritti di riunione, di associazione, di critica, di autoformazione, nonché forme di pubblicità obbligatoria delle attività delle istituzioni scolastiche, che favoriscano il dibattito ed il controllo da parte dell'intera comunità.

4. - È necessario, inoltre, assicurare la partecipazione al governo della scuola degli erogatori del servizio (insegnanti e personale non docente) e degli utenti (studenti, famiglie), e talora anche di taluni soggetti ad essa esterni, in quanto rappresentativi dei gruppi sociali più direttamente interessati (enti locali, associazioni e istituzioni culturali, sindacati, imprese).

La partecipazione dei soggetti esterni assumerebbe un rilievo e un'estensione particolari a livello dell'organizzazione centrale di governo. Essa potrebbe esplicarsi mediante la presenza in un organo collegiale nell'ambito del Ministero della Pubblica Istruzione, oltre che degli esponenti del mondo della scuola, di rappresentanti dei gruppi sociali interessati e di esperti designati dalle forze politiche presenti in Parlamento.

Quanto alle forme della partecipazione, in special modo di quella degli studenti, occorre evitare ogni rigida predeterminazione normativa consentendo, mediante l'autodeterminazione e la concertazione fra gli interessati, una varietà di situazioni, dalla partecipazione diretta a quella indiretta, dalla rappresentanza revocabile a quella senza mandato rigido.

5. - Le istituzioni scolastiche debbono poter godere un'ampia autonomia, soprattutto per la determinazione degli indirizzi di studio, pur nei limiti imposti dall'esigenza di programmare gli interventi e dalla necessità di non isolare le strutture formative dalla realtà sociale di cui fanno parte.

L'attuazione di tale principio interessa tutte le fasi del sistema formativo ed acquista un rilievo più incisivo e più immediato negli istituti universitari. Questi, attraverso i loro organi rappresentativi, assumeranno direttamente il governo della attività didattica e della sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, attuando la necessaria azione di coordinamento e di valutazione dei risultati a livello centrale attraverso il Consiglio Nazionale Universitario, previsto dall'apposito disegno di legge formulato dal Ministero della Pubblica Istruzione.

Per quanto concerne l'istruzione di grado inferiore, si prospetta l'opportunità di riconoscere a tutte le istituzioni formative di base la personalità giuridica e un ambito di autonomia finanziaria, come già avviene per gli istituti tecnici e professionali; di rafforzare a tutti i livelli i poteri degli organi collegiali (assemblee e consigli scolastici); di riconoscere spazio adeguato alle attività libere ed integrative dei normali corsi scolastici, mediante una revisione degli orari, dei programmi, dei criteri di esame; e, più in generale, di autorizzare la sperimentazione di forme di autonomia via via più avanzate.

6. - La prossima attuazione dell'ordinamento regionale offre l'occasione per una nuova ripartizione delle competenze relative alla formazione fra lo Stato e gli enti territoriali minori, consentendo in particolare un ampio decentramento di funzioni in materia di programmazione territoriale degli insediamenti scolastici, di servizi connessi con la realizzazione del diritto allo studio, di progetti di sperimentazione e di aggiornamento del personale, nonché di intervento per la formazione extra-scolastica.

Un nuovo livello di decentramento, non solo della gestione amministrativa dei servizi ma più generalmente del governo delle istituzioni formative e culturali, può essere individuato nel comprensorio, di cui si fa cenno al paragrafo 19.

7. - L'attuazione di questi principi presuppone infine un mutamento delle relazioni fra insegnanti ed alunni, con l'adozione di una nuova didattica imperniata sul dialogo, sulla promozione dell'iniziativa e della responsabilità degli studenti e sul lavoro di gruppo, in luogo dei rapporti di autorità e di competizione. Così pure l'apertura della scuola verso la società non può esaurirsi in una riforma dei suoi organi di governo, ma implica un orientamento dei programmi e delle attività didattiche, inteso a consentire una più diretta conoscenza della realtà sociale.

GLI ORDINAMENTI SCOLASTICI

8. - Il riordinamento della scuola per incidere efficacemente sulle situazioni reali impone due strategie tra loro complementari: l'emanazione di alcune leggi di riforma che affrontino i problemi più urgenti e la cui soluzione è già matura; e la messa in opera di un meccanismo di sperimentazione che consenta al sistema scolastico di adattarsi alle nuove esigenze che via via si manifestano.

9. - LE LEGGI DI RIFORMA. - Nella scuola dell'obbligo si tenderà a generalizzare e regolare la scolarità relativa agli otto anni dell'attuale fascia comprendente la scuola elementare e la scuola media unica.

In questa direzione, l'anticipo a cinque anni di età dell'inizio della scuola elementare potrebbe risultare utile per l'espansione della scolarità negli anni terminali dell'obbligo, e consentirebbe di risparmiare un anno della scuola materna, con la possibilità di estenderne l'ambito. L'eliminazione degli esami e degli scrutini all'interno dei diversi gradi permetterebbe, altresì, di ridurre il numero delle ripetenze e degli abbandoni.

Il prolungamento dell'obbligo scolastico di un ulteriore biennio potrebbe essere realizzato a partire dal 1975, utilizzando il quinquennio 1971-75 per la sperimentazione di un biennio unico di formazione culturale di base successivo all'attuale scuola media.

10. - Per la scuola secondaria superiore l'opzione proposta è diretta ad assicurare una formazione che sia insieme di tipo pre-professionale e pre-universitario, riducendo progressivamente il legame dei vari ordinamenti a singole prospettive professionali. Nel breve periodo, come è previsto dal programma di Governo, sarà superata l'attuale troppo netta differenziazione dei corsi di studio e si addiverrà alla adozione di pochi indirizzi formativi, che poggino tutti su un nucleo centrale omogeneo ed abbiano le stesse possibilità di sbocco universitario. Ciò può consentire una ulteriore diminuzione della selettività interna al sistema educativo, ottenuta mediante l'eliminazione del carattere preclusivo e predeterminante delle scelte scolastiche e il superamento in nuove sintesi della fittizia contrapposizione fra cultura umanistica e cultura tecnica.

Tuttavia il pieno conseguimento degli obiettivi indicati è possibile solo con la creazione di una struttura scolastica unitaria, nella quale l'esigenza di differenziazione sia assicurata dalla flessibilità dei programmi di studio. Si dovrebbe a tal fine avviare subito una sperimentazione su scala adeguata.

In questa prospettiva sarebbe opportuno che sin d'ora, per i nuovi insediamenti, quale che sia la divisione per indirizzi, si attuasse l'unità della sede e dei servizi.

11. - Per quanto concerne l'Università, sembra opportuno partire, per una riconsiderazione dei suoi compiti e dei modi attraverso cui potranno essere assolti, da alcuni elementi di fondo:

- nei prossimi anni vi sarà un ulteriore accrescimento della popolazione che frequenterà gli Istituti di istruzione superiore. Una Università con un milione di iscritti, quanti se ne potranno avere intorno al 1980, si troverà ad affrontare problemi totalmente diversi da quelli propri di un'istituzione destinata alla formazione di una élite, quale era l'Università allorché fu stabilito l'ordinamento oggi in vigore;

- l'Università dovrà adempiere in modo assai più ampio un compito che già oggi le è in parte attribuito: cioè il contributo allo sviluppo generale della scuola, attraverso la formazione e l'aggiornamento degli insegnanti di ogni ordine e grado e la ricerca socio-pedagogica;

- infine, un impegno nuovo di grande rilievo verrà alla Università dall'estensione dei servizi di educazione permanente.

Di qui la necessità di un profondo rinnovamento che, oltre a modificare il sistema di governo sulla base dei principi di libertà, di autonomia e di partecipazione, investa l'organizzazione della ricerca e della didattica, lo statuto dei docenti e le modalità di accesso ai corsi universitari.

Sul piano generale, sembra innanzitutto debba affermarsi la preminenza, nella formazione universitaria, del metodo della ricerca e della trasmissione critica dei valori culturali.

Una seconda linea di intervento è suggerita dalla opportunità che la specializzazione, insita nel moderno lavoro scientifico, sia sorretta da uno studio a carattere interdisciplinare,

e sia mantenuta aperta ad una generale conoscenza culturale, orientata soprattutto verso la comprensione della realtà politica e sociale entro cui gli studenti sono chiamati a vivere e ad operare.

Il primo atto della riforma delle attuali strutture dell'Università consiste nell'istituzione del dipartimento, come centro fondamentale di organizzazione della ricerca e della didattica, che raggruppi materie affini o comunque attinenti ad un comune settore di ricerca, anche se appartenenti a facoltà diverse. In questo quadro il personale docente farà capo ai dipartimenti, ai quali spetterà la distribuzione dei compiti didattico-scientifici sulla base di programmi periodici.

Per quanto concerne i corsi di laurea, l'opzione per una maggiore flessibilità, implica che i piani di studio siano formulati, previa l'istituzione di meccanismi di orientamento, in base alle scelte degli studenti, e fatti salvi certi livelli minimi al fine di garantire una relativa equivalenza dei risultati formativi. In conseguenza di questo orientamento, sembra opportuno un riesame della validità della stessa struttura della facoltà almeno come è oggi configurata dalla legislazione.

Un'altra linea di intervento sarà quella che, attraverso uno stato giuridico sostanzialmente unitario per l'intero corpo dei docenti e dei ricercatori, si proponga di sostituire alla tradizionale gerarchia accademica rapporti improntati alla parità dei diritti e della dignità professionale e al principio della collegialità.

A tutti i docenti inseriti nei ruoli si applicherà la regola del pieno tempo, fermo restando che le attività per conto di terzi dovranno venir autorizzate dai rispettivi organi collegiali ed i proventi devoluti, almeno per il 50 %, a favore dei bilanci delle relative istituzioni universitarie.

Per assicurare il necessario interscambio fra Università ed attività scientifiche e professionali extra-universitarie, si dovrebbe prevedere l'istituzione, accanto alla categoria dei docenti a tempo pieno, di una categoria parallela di docenti con rapporti di impiego — per durata e contenuto delle prestazioni — molto differenziati.

Infine, l'apertura progressiva delle Università alle classi sociali che oggi vi partecipano marginalmente, pone il problema, fra l'altro, della liberalizzazione degli accessi, non solo per tutti i diplomati dell'istruzione secondaria, bensì anche per tutti i cittadini che, superata una certa età, pure essendo sprovvisti dei titoli di studio richiesti, dimostrino di possedere le capacità necessarie per frequentare un corso universitario, sia esso di tipo normale o speciale.

12. — LA SPERIMENTAZIONE. — Ogni riforma attuata con meccanismi legislativi ed istituzionali di tipo rigido sarebbe sorpassata nel giro di pochi anni e costringerebbe, sulla spinta di nuovi fatti e bisogni sociali, ad altri interventi che potrebbero non risultare tempestivi o sufficientemente collaudati e risolutivi. Si rende dunque necessario tracciare per la scuola una via di « riforma permanente », che abbia il suo perno nelle attività di ricerca e di sperimentazione. Bisognerebbe a tal fine predisporre gli strumenti normativi ed i mezzi finanziari per lo sviluppo delle seguenti forme di ricerca e di sperimentazione:

- *la ricerca fondamentale*, da attuarsi presso l'Università;
- *la ricerca applicata*, volta a verificare su base ristretta la possibilità di applicazione di nuove ipotesi, pedagogiche e didattiche; essa dovrebbe essere svolta in modo coordinato da organismi universitari ed extra-universitari, ai quali potrebbero collegarsi alcune scuole sperimentali;
- *l'innovazione spontanea*, rientri o no nell'autonomia garantita in via generale agli istituti scolastici dalla legislazione; nel primo caso l'intervento potrebbe consistere in attività

di informazione e di assistenza tecnica, nel secondo in autorizzazioni a procedere in deroga alla normativa ordinaria;

– *l'innovazione programmata*, che costituisce il momento più immediato di raccordo con la legislazione di riforma. Essa consisterebbe nell'attuazione e nel controllo dei programmi di innovazione applicati su larga scala (per esempio: attuazione di un biennio unico di prolungamento della scuola dell'obbligo), e dovrebbe essere accompagnata da un graduale aggiornamento del personale insegnante, al fine di consentire al sistema scolastico di evolversi senza quei momenti di tensione e di incertezza che caratterizzano il passaggio da vecchi a nuovi ordinamenti.

13. – Le varie forme di ricerca e di innovazione hanno carattere globale, in quanto dovranno riguardare le strutture, gli organi di governo, i programmi, i metodi, le tecnologie dell'insegnamento, i criteri di valutazione dei risultati, e possono altresì interessare sia la scuola, sia le attività formative extrascolastiche.

La sperimentazione è per l'Università la naturale espressione operativa della sua autonomia. Essa permette la costante verifica degli ordinamenti didattici e della ripartizione dei compiti di insegnamento e di ricerca, senza incontrare limiti nella rigidità dell'istituto della cattedra. L'istituzione di nuove sedi universitarie consente inoltre di sperimentare nuovi modelli organizzativi in luogo della struttura tradizionale delle facoltà.

14. – Per quanto riguarda gli altri gradi di istruzione, tra i principali indirizzi da sottoporre a sperimentazione vi sono: la ristrutturazione su basi interdisciplinari dei programmi scolastici; il superamento attraverso forme di lavoro per gruppi dell'attuale divisione per classi rigide; la impostazione dell'insegnamento sulla base degli interessi e dei tempi di apprendimento degli alunni; la sostituzione degli attuali criteri di valutazione con altri a carattere scientifico e con finalità più orientative che selettive; l'impiego dei nuovi mezzi elettronici.

15. – Per l'assolvimento dei compiti di promozione, di coordinamento e di gestione diretta, connessi agli obiettivi indicati, un ruolo determinante potrebbe assumere un istituto nazionale per le scienze dell'educazione e dell'innovazione scolastica, raccordato all'amministrazione, ma dotato della necessaria autonomia, e organizzato in modo da assicurare agli istituti di ricerca, agli operatori formativi e agli sperimentatori, la più larga partecipazione alla gestione.

LA FORMAZIONE EXTRASCOLASTICA

16. – L'adozione del principio dell'educazione permanente farà sì che nei prossimi anni le strutture formative extrascolastiche debbano passare da una fase di esistenza limitata e precaria ad una di intenso sviluppo e di riqualificazione. Esse dovranno sia rispondere alle esigenze di promozione sociale, di perfezionamento culturale, di riconversione e aggiornamento professionale dei lavoratori, sia assicurare un adeguato raccordo fra la formazione scolastica (che sarà sempre meno finalizzata alla professione) e l'ingresso dei giovani nel lavoro.

Questo indirizzo può articolarsi nei seguenti interventi:

– per tutti coloro che abbiano interrotto gli studi a tempo pieno e desiderino riprenderli si dovrebbe creare una seconda via all'istruzione, con piani di studio, sistemi di valu-

tazione e metodologie moderne e speciali e con titoli nella maggior parte dei casi equivalenti a quelli rilasciati dalla scuola secondaria e dall'Università;

– dovrebbero essere realizzate strutture formative (prevalentemente nell'ambito delle Università) in grado di soddisfare sia la domanda di chi intenda impiegare il tempo libero in disinteressate attività culturali, sia le esigenze di aggiornamento derivanti dalla continua evoluzione della scienza e della tecnologia;

– per i più specifici aspetti della formazione professionale, si rinvia alla Sezione II, parte I dell'Appendice.

Sarà sufficiente qui ricordare che tali servizi dovrebbero rispondere sia alle esigenze di collegare più direttamente la formazione professionale dei giovani all'effettiva domanda del sistema produttivo, al fine di agevolare il loro inserimento nel lavoro, sia a quelle di riqualificazione professionale e di promozione sul lavoro per gli adulti, in relazione agli intensi processi di innovazione tecnologica e di riorganizzazione operanti nelle strutture produttive.

IL DIRITTO ALLO STUDIO

17. – La trasformazione della formazione scolastica in fenomeno di massa mette in luce una nuova dimensione della politica del diritto allo studio il cui obiettivo principale resta quello di offrire a tutti le stesse occasioni di usufruire dei processi educativi.

Così inteso il diritto allo studio interessa l'intera popolazione studentesca ed il criterio del « merito scolastico » perde progressivamente il suo ruolo di individuazione dei soggetti destinatari degli interventi, mentre il criterio del « bisogno » determina solo l'ordine di priorità per l'estensione e l'intensità degli stessi.

Per quanto riguarda gli strumenti di attuazione, la erogazione di mezzi finanziari (borse e assegni di studio) è ormai chiaramente insufficiente. Occorre impostare una politica più ampia, che investa l'organizzazione della scuola, il suo rapporto con il territorio, i contenuti e i metodi didattici, superando così tutti gli ostacoli che limitano di fatto le possibilità scolastiche ed il rendimento degli studi.

18. – Ciò implica in via generale che sia offerta a tutti la facoltà di usufruire dei servizi di una scuola a tempo pieno (all'80 % degli alunni nella fascia dell'obbligo dovrebbe essere consentito nel 1980 di frequentare una scuola ad orario prolungato) come condizione per il rafforzamento della dimensione comunitaria della vita scolastica, per lo sviluppo di nuove esperienze formative, di tipo espressivo e creativo, di educazione civica, di pratica sportiva ecc. e per il superamento delle difficoltà ambientali e familiari degli studenti meno favoriti.

19. – L'organizzazione territoriale della scuola dovrà porre tutti gli studenti — ovunque essi risiedano — in condizioni di parità rispetto alla formazione scolastica.

Tale obiettivo può essere perseguito attraverso la individuazione di comprensori territoriali omogenei, dotati di tutti gli ordini e gradi di istruzione.

All'interno del comprensorio si dovranno istituire centri scolastici consolidati, provvisti di una vasta dotazione di servizi, la cui utilizzazione interessi non soltanto la popolazione scolastica, ma l'intera collettività.

È inoltre opportuno che talune forme di intervento — scuola a tempo pieno, scuola materna, alcune iniziative sperimentali — siano attuate con priorità nelle aree, nei comuni e nei quartieri economicamente meno favoriti e culturalmente più arretrati.

20. — La realizzazione di nuove condizioni di studio per tutti gli studenti richiede infine che la scuola si qualifichi come centro integrato di servizi educativi assistenziali e sociali, non essendo possibile separare rigidamente, l'azione educativa da quella di promozione sociale.

Si dovranno pertanto diffondere una serie di servizi (mense, biblioteche, sale di riunione, impianti sportivi, ecc.) che trasformino la scuola e l'Università in centri di vita comunitaria, attrezzati per accogliere gli studenti per gran parte della giornata.

In particolare, per la scuola secondaria superiore si dovrebbe estendere la dotazione di collegi-convitti, mentre nell'ambito universitario dovrebbero essere creati centri residenziali in grado di ospitare docenti, studenti e personale tecnico-amministrativo.

21. — Tutto il sistema assistenziale sposterà il suo centro di gravità dalle provvidenze individuali al servizio collettivo, che deve essere reso gratuitamente ad una quota considerevole e via via crescente della popolazione studentesca, assumendo come condizione la regolarità negli studi e come criterio di priorità il reddito familiare.

Le erogazioni monetarie, il cui importo unitario dovrà in una prima fase essere sensibilmente rivalutato, saranno poi progressivamente e per una larga parte sostituite dalla concessione di servizi (residenziali, di mensa, sanitari, relativi al materiale didattico, ai trasporti, ecc.); mentre, in alternativa alla formula dell'assegno di studio o della gratuità assoluta del servizio, potrà studiarsi un sistema di prestiti « agevolati », la cui restituzione sia basata sui futuri redditi professionali dello studente, con possibilità — nei casi di redditi meno elevati — di convertire il prestito stesso in erogazione a fondo perduto.

LA GESTIONE DELL'INTERVENTO FORMATIVO

22. — Le dimensioni finanziarie che va assumendo l'intervento nel campo della formazione e le prospettive di trasformazione sopra indicate, implicano l'adeguamento dei criteri e degli strumenti di gestione, dalla riforma dell'amministrazione scolastica all'ammodernamento delle dotazioni didattiche.

23. — LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA. — Elementi centrali della riforma dell'amministrazione scolastica dovrebbero essere: il decentramento di talune funzioni, come quelle relative al personale non universitario; la creazione di alcune unità amministrative a competenza orizzontale e tecnicamente specializzate, ad esempio per la ricerca e per la sperimentazione, per la programmazione scolastica, a cui se ne affianchino altre preposte non a singoli livelli di istruzione, ma a specifici settori operativi (ad esempio: assistenza); l'impianto di un sistema automatizzato di informazioni che farà perno sulla anagrafe scolastica, anche al fine di consentire l'impiego delle moderne tecniche di previsione, di programmazione e di controllo.

24. — IL PERSONALE. — Il docente di cui la nostra scuola avrà bisogno, in una prospettiva di innovazione e di sviluppo, dovrà essere sempre meno un trasmettitore di nozioni specialistiche e sempre più un educatore: dovrà pertanto essere esperto nelle metodologie che guidano i processi di apprendimento e di formazione della personalità, aperto alle innovazioni e capace di fungere da catalizzatore tra le sollecitazioni del mondo esterno e la riflessione che nella scuola si opera su di esse. Un così mutato profilo professionale modifica i criteri finora

adottati di formazione e di reclutamento degli insegnanti. A tale scopo è ancora valida l'indicazione, avanzata a suo tempo dalla Commissione d'indagine sulla scuola, per la creazione nell'ambito di tutte le Università di una struttura di tipo orizzontale, che abbia connessione con tutti i corsi di studio suscettibili di avviare all'insegnamento e curi direttamente la formazione professionale, specie psico-pedagogica, il tirocinio guidato post-universitario dei futuri insegnanti e promuova iniziative di aggiornamento. Occorre inoltre muoversi nella direzione di una progressiva unificazione di tutto il corpo docente, cominciando con il richiedere una preparazione universitaria anche per gli insegnanti della scuola primaria.

La riforma del sistema di formazione risulta poi intimamente legata ad una ristrutturazione delle modalità di accesso alla carriera (abilitazione e concorsi), anche al fine di ridurre l'intervallo fra conclusione degli studi universitari e l'ingresso nei ruoli, superando così la situazione attuale, in cui alla precarietà della posizione giuridica della maggioranza degli insegnanti della scuola secondaria, si accompagna l'insufficiente garanzia della preparazione professionale degli stessi.

La formazione degli insegnanti — collegata ai programmi di ricerca e di innovazione — dovrà svolgersi lungo tutto il corso della carriera: periodi di esonero dell'insegnamento e incentivi connessi ai meccanismi di promozione e di avanzamento retributivo dovrebbero favorire tale indirizzo. Si dovranno altresì incentivare le associazioni volontarie aventi scopi di cooperazione educativa, le iniziative di aggiornamento assunte nell'ambito degli stessi istituti scolastici e la migliore utilizzazione, in questa direzione dei mezzi di comunicazione di massa.

Sembra inoltre opportuno prolungare gli orari di impiego scolastico degli insegnanti elementari e secondari di nuova assunzione, prevedendo per essi una più complessa prestazione professionale, che comprenda — accanto alle tradizionali ore d'insegnamento — altre attività (assistenza alle attività libere degli studenti e colloqui individuali con gli alunni, lavoro di gruppo con gli altri insegnanti, partecipazione alle riunioni degli organi direttivi, più intensi contatti con le famiglie, attività di ricerca e di aggiornamento, attività sociali in generale, ecc.). Occorrerà disporre incentivi per la trasformazione in questo senso anche degli attuali rapporti di lavoro.

Infine per alcune nuove categorie di personale, anche non laureato (tecici, docenti stranieri, istruttori, ecc.) sarebbe utile prevedere forme di assunzione a tempo parziale e per contratto.

25. — LE DOTAZIONI DIDATTICHE. — La scuola è uno dei settori della nostra società che sono restati esclusi per un lungo arco di tempo dalla propagazione delle nuove tecnologie. I suoi strumenti di insegnamento, i suoi stessi linguaggi debbono pertanto essere rinnovati.

A breve scadenza è possibile introdurre su larga scala, nella scuola la versione moderna dei suoi strumenti tradizionali e le attrezzature che ormai fanno parte della vita quotidiana (magnetofoni, lavagne luminose, macchine da proiezione, duplicatori, ecc.).

Nel medio periodo bisognerebbe pervenire alla revisione dei criteri di compilazione dei libri di testo e alla regolamentazione del loro mercato; nonchè introdurre nel maggior numero di scuole la televisione a circuito chiuso ed i gabinetti linguistici, ormai largamente collaudati.

Nel lungo periodo il campo principale di ricerca e di sviluppo è quello delle attrezzature elettroniche (calcolatori a programma, terminali, ecc.).

26. — L'EDILIZIA SCOLASTICA. — Lo sviluppo della domanda sociale di istruzione, incentivato dalle politiche prospettate nel presente capitolo, implica che, per soddisfare le nuove esigenze e per recuperare le rilevanti carenze esistenti attualmente, con riferimento al solo

settore dell'edilizia scolastica, bisogna realizzare, nel periodo 1969-80, oltre 7 milioni di posti-alunno. Nel settore dell'edilizia universitaria sono necessari almeno 20 nuovi centri universitari (con una popolazione di 15-20 mila studenti ciascuno).

Contemporaneamente si dovrà procedere all'ampliamento delle attuali Università di piccola dimensione.

Condizione di ciò è la messa a punto di strumenti di intervento idonei a superare le strozzature che oggi impediscono il raggiungimento di livelli costruttivi adeguati al fabbisogno ed agli stessi finanziamenti disponibili. (Si fa riferimento in particolare alla possibile istituzione della Amministrazione - Azienda per l'edilizia sociale, di cui si fa cenno nel Capitolo VIII del Rapporto). Sono parimenti da introdurre quelle trasformazioni tipologiche ed architettoniche che derivano dalle prospettive di innovazione pedagogica e didattica.

27. - LA PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI. - Per i prossimi anni è prevedibile che si mantenga inalterata la tendenza, registratasi negli anni passati, alla rapida espansione della scolarità. Tuttavia il meccanismo della domanda sociale di istruzione, se lasciato libero di funzionare secondo la sua logica, non consente da solo di risolvere gli squilibri sociali e territoriali e rischia di creare tensioni eccessive tra offerta di personale da parte delle istituzioni formative ed esigenze di qualificazione connesse allo sviluppo dei settori produttivi.

Si deve pertanto adottare una programmazione degli interventi, che abbia come suoi strumenti la localizzazione delle nuove istituzioni, l'orientamento scolastico e l'informazione relativa alle possibilità d'impiego, le misure dirette ad assicurare il diritto allo studio.

LA RICERCA SCIENTIFICA SPONTANEA

28. - Lo sviluppo della ricerca scientifica « spontanea » — comprendente la ricerca cosiddetta fondamentale, e quella che si indirizza verso problemi di carattere applicativo ed anche di sviluppo, ma con finalità di interesse sociale — si realizzerà prevalentemente nell'Università.

A tal fine, oltre all'adeguamento delle attrezzature di ricerca, si deve provvedere ad una giusta ripartizione degli impegni del personale docente fra compiti specifici di insegnamento e compiti di ricerca, e a diffondere fra i docenti ricercatori il lavoro di équipe, fondato sull'abitudine alla programmazione e sulla verifica collegiale dei risultati.

Forme di controllo dei risultati della ricerca potrebbero essere attuate a livello degli organi centrali di governo, in connessione con il sistema di distribuzione dei finanziamenti.

L'Università, nell'ambito dell'indirizzo accennato, dovrebbe avere facoltà di collaborare con organismi scientifici extrauniversitari nella realizzazione dei programmi di ricerca orientata. È pertanto opportuno che si stabilisca uno stretto collegamento fra gli istituendi centri CNR e le Università anche attraverso — ogni qualvolta sia possibile — l'unità di sede.

Le relative deliberazioni, al pari di quelle concernenti eventuali convenzioni di ricerca con industrie, dovranno tuttavia essere assunte a livello non di singole unità di ricerca, ma di Ateneo.

Per assicurare uno sviluppo adeguato delle attività di ricerca occorrerà infine che l'Università compia uno sforzo sempre più ampio e qualificato per la formazione dei ricercatori, mediante la diffusione dei corsi di dottorato di ricerca e la previsione di un numero sufficiente di borse di studio, da assegnarsi per concorso, a favore dei laureati che intendono accedervi.

I MEZZI DI COMUNICAZIONE DI MASSA

29. – Si esaminano qui brevemente quegli aspetti dei problemi relativi alla stampa, alla radio-televisione ed al cinema, più strettamente connessi all'esigenza di assicurare un efficace controllo sociale di tali strumenti in vista di una loro più piena utilizzazione come fattori di promozione della cultura.

30. – STAMPA. – La stampa sta attraversando nel nostro, come in altri paesi, un periodo di notevoli difficoltà. L'indice di lettura dei quotidiani è, in Italia, al limite del sottosviluppo, mentre la tendenza alla concentrazione delle aziende giornalistiche, determinata dall'esigenza di fronteggiare le crisi aziendali, rischia di falsare il gioco del pluralismo democratico.

L'azione pubblica in questo campo dovrebbe incoraggiare:

– la presenza di molteplici voci di diversa ispirazione politica, economica e sociale, in modo che la stampa sia veramente lo specchio della società civile:

– la qualità effettivamente informativa del giornale (il cui presupposto è il massimo di completezza e di obiettività nelle selezioni dei fatti), anche in vista della sua funzione nell'ambito di un sistema di educazione permanente.

Per il conseguimento degli obiettivi indicati potrebbero essere favorite, con adeguati incentivi, formule imprenditoriali di tipo nuovo, basate sull'assunzione del controllo delle aziende editoriali da parte di giornalisti organizzati in società di redattori.

Si potrebbe inoltre favorire lo sviluppo di giornali e riviste più direttamente collegati a gruppi sociali, correnti culturali, forze politiche, realtà locali, ponendo a loro disposizione impianti tipografici di proprietà pubblica.

Infine, per tutelare l'obiettività dell'informazione, appare necessaria la definizione di uno statuto del giornalista, con la definizione di diritti e doveri per editori e giornalisti. Garante di questo istituto potrebbe essere un comitato del tipo realizzato in Gran Bretagna (Press Council), composto da personalità designate dagli interessati ma estranee sia al mondo giornalistico sia agli ambienti editoriali.

31. – RADIOTELEVISIONE. – La Corte Costituzionale, definito il servizio radiotelevisivo come di « preminente interesse pubblico » e riconosciuta la legittimità del monopolio statale, ha aggiunto che allo Stato incombe l'obbligo di assicurare l'accesso al mezzo a « chiunque sia interessato ad avvalersene per la diffusione del pensiero nel vario modo del suo manifestarsi ». Tale indirizzo potrà essere attuato attraverso:

– la messa in opera di un sistema di gestione dell'ente, tale da assicurare la presenza, nel suo massimo organo di direzione, anche dei soggetti direttamente interessati: gli utenti (più che gli abbonati in quanto tali, le forze sociali e politiche rappresentative) e i produttori (giornalisti, funzionari, addetti ai programmi, personalità della cultura);

– l'attuazione di un decentramento che potrebbe essere sia territoriale, sia funzionale, affidando la realizzazione delle trasmissioni a centri e unità di produzione, dotati di un proprio grado di autonomia;

– la realizzazione di programmi ispirati al criterio di favorire al massimo il concorso dei cittadini, per esempio con la concessione di determinate quote di tempo di trasmissione a gruppi sociali e culturali (organizzazioni culturali, sindacali, studentesche, ecc.), che presentino adeguate garanzie;

– il sostegno a gruppi di ascolto autonomi al fine di assicurare in modo permanente una valutazione critica delle trasmissioni ed un'attività di studio e di ricerca in vista del miglioramento dei programmi.

32. – CINEMA. – Le attuali tendenze del mercato cinematografico conducono ad una prevalenza dei film spettacolari di grande impegno finanziario, che spesso eccedono la capacità imprenditoriale dell'industria nazionale, nonché di quelli che indulgono a gusti di basso livello. Ne consegue una progressiva riduzione del margine lasciato alle piccole produzioni indipendenti e agli autori impegnati nella sperimentazione di nuove tecniche e nella ricerca di genuini valori artistici e di nuovi contenuti culturali.

L'intervento dello Stato dovrebbe quindi essere diretto verso questi ultimi settori ed a rimuovere gli ostacoli di natura economica e organizzativa, che si frappongono alla diffusione della cultura cinematografica.

L'intervento dovrebbe articolarsi sia attraverso la revisione — con un orientamento a favore del cinema di qualità — del sistema di incentivi e contributi, sia mediante il potenziamento e la ristrutturazione degli enti pubblici operanti nel settore e di circuiti di esercizio (dello Stato, degli Enti Locali, di gruppi culturali, ecc.), alternativi a quello commerciale, che assicurino la più ampia diffusione di film di qualità, anche in collegamento con i centri culturali, di cui al paragrafo successivo.

CENTRI DI DIFFUSIONE DELLA CULTURA

33. – Per realizzare le condizioni che rendano possibile la massima comunicazione culturale occorrerà integrare il sistema formativo ordinario con un sistema adeguato di centri culturali. Ciò consentirà di disporre in tutto il territorio del Paese di un sistema generalizzato e integrato di formazione permanente e di comunicazione culturale.

I centri di diffusione della cultura dovrebbero essere distinti in:

– strutture specializzate di diffusione culturale, che si riferiscono a uno solo dei veicoli della cultura (biblioteche nazionali, universitarie e specializzate, teatri, ecc.);

– strutture polivalenti che dovranno garantire la diffusione contemporanea di tutti i veicoli della cultura con priorità a quelli (libro, cinema di qualità, teatro, musica, arte), che spontaneamente non riescono a competere con la penetrazione capillare dei mezzi di comunicazione di massa.

I principali servizi di questi centri — i quali dovranno operare possibilmente all'interno di edifici, le cui caratteristiche architettoniche siano già espressione di cultura — potranno essere:

– servizi di lettura corrispondente agli standards più moderni;

– attività culturali intese alla creazione di una serie di circuiti di qualità ossia circuiti di cinema di qualità o d'essai, teatrale, musicale, d'arte.

Queste strutture dovrebbero inoltre stimolare la nascita di nuovi gruppi culturali e favorire le associazioni esistenti, corresponsabilizzando gli uni e le altre alla gestione e ospitando le attività all'interno del centro.

La realizzazione e la gestione del complesso delle strutture culturali dovrebbero essere consentite:

- dal coordinamento e dall'integrazione degli attuali servizi dello Stato, che hanno competenza nel campo della cultura;
- dall'identificazione di una formula capace di assicurare la imparzialità nella gestione e nella concessione delle relative attrezzature a gruppi di cittadini, nonché la garanzia di livelli minimi di qualità. Tale formula potrebbe consistere, per esempio, nell'istituzione di una consulta rappresentativa degli utenti e degli operatori culturali, o in specifiche forme di controllo parlamentare;
- dal riconoscimento del principio, in base al quale la migliore gestione di ogni singolo centro è la gestione autonoma, ossia la gestione diretta da parte dell'utenza.

Questa forma di gestione potrà essere preceduta, ma solo a titolo propedeutico, da un'altra di tipo misto (utenza, enti locali, servizi centrali), fino al raggiungimento di un ragionevole livello tecnico di funzionalità del servizio.

ALTRI SERVIZI SOCIALI PER IL TEMPO LIBERO

34. - Per lo sport, il turismo sociale e giovanile e per tutte le altre forme di impiego del tempo libero, per le quali è preminente il carattere di svago e di ricreazione, è necessario pervenire ad un coordinamento delle competenze, attualmente disperse nelle attribuzioni di una serie di Ministeri e di Enti Pubblici. Ciò potrà avvenire attraverso la creazione di una Amministrazione — Agenzia, secondo i criteri indicati nel Capitolo VIII del Rapporto.

Si deve nel contempo assicurare la più ampia partecipazione dei destinatari di questi servizi e delle molteplici associazioni, che operano nei diversi settori del tempo libero (organizzati eventualmente in una Consulta), alle fasi di elaborazione e di attuazione degli interventi.

A livello locale, tale partecipazione potrà esprimersi anche in termini di gestione dei servizi, attraverso un organismo rappresentativo degli utenti e degli enti locali interessati, assistiti, per la parte tecnica della gestione, dall'organismo centrale.

Vengono qui di seguito considerati i problemi specifici relativi allo sport e al turismo sociale.

35. - SPORT. - Il riconoscimento dei valori civili dello sport, quale strumento di elevazione fisica e morale dei cittadini, comporta un impegno dello Stato, che renda possibile la più larga diffusione della pratica sportiva. Diversamente lo sport, da mezzo di difesa della salute e di arricchimento della personalità, si riduce ad un « consumo » spettacolare falsato nei suoi significati originari e, nonostante la apparente dilatazione, mantenuto a livello di privilegio, come attività preclusa alla maggioranza dei cittadini.

I canali ordinari dell'intervento pubblico nel settore dovranno essere la scuola e gli enti locali.

Per conferire allo sport un ruolo adeguato all'interno di una scuola rinnovata è necessario assicurare: l'iniziazione all'esercizio fisico fin dalle elementari; la rivalutazione dell'insegnamento e dei programmi di educazione fisica, ancora relegati in un ruolo subalterno; la qualificazione a livello universitario degli insegnanti; l'aumento degli impianti sportivi che, assolte le esigenze della scuola, dovranno essere messi a disposizione di tutti i cittadini.

L'ente locale dovrà costituire a livello periferico il centro propulsivo di ogni attività sportiva, assicurando la partecipazione di tutti gli organismi dell'associazionismo sportivo sia alla promozione della pratica sportiva, sia alla realizzazione ed alla gestione degli impianti.

A livello nazionale, l'entità dello sforzo da realizzare nel settore richiede che l'impegno si espliciti mediante l'unificazione, in un unico organo di intervento, dei compiti, attualmente svolti da una pluralità di organismi, relativi alla gestione dell'attività sportiva, alla preparazione tecnica del personale, e, in collaborazione con gli enti locali, alla programmazione ed esecuzione degli impianti.

36. — TURISMO SOCIALE E GIOVANILE. — Il turismo costituisce una delle forme di impiego del tempo libero più interessanti dal punto di vista dell'evoluzione civile della società. È un'occasione di rigenerazione fisica, di arricchimento culturale, di affinamento del costume e dei gusti, di ampliamento dell'orizzonte mentale, di educazione alla tolleranza e alla convivenza.

La promozione di una più diffusa pratica turistica — i nostri livelli nazionali sono sensibilmente inferiori a quelli dei paesi più evoluti — deve costituire pertanto un vero e proprio servizio sociale, da apprestare secondo un programma organico, i cui interventi più qualificanti dovrebbero essere diretti a:

- l'adozione di facilitazioni economiche e creditizie, come ad esempio: istituzione del credito turistico per i lavoratori ed i giovani e la costituzione, per i lavoratori, di una Cassa Vacanze, con contributi dello Stato, degli imprenditori e dei lavoratori;

- il riordinamento istituzionale degli enti, organizzazioni ed associazioni operanti senza scopo di lucro nel settore del turismo sociale che riconosca, sulla base di determinati requisiti, la loro funzione di servizio sociale. Ciò consentirà anche la destinazione di maggiori fondi per lo svolgimento della loro attività;

- l'adeguamento delle attrezzature per il turismo sociale (campeggi, alberghi della gioventù, case per ferie, autostelli ecc.), per la cui realizzazione la recente legge sull'incentivazione turistica ha posto alcune premesse;

- il conferimento alle Regioni e agli altri enti locali di poteri e mezzi per l'utilizzazione di aree demaniali idonee a fini turistici (parchi attrezzati, zone verdi, ricettività extralberghiera, ecc.);

- la revisione della legislazione sul diritto alle ferie, e un più ampio scaglionamento nell'anno delle ferie dei lavoratori e delle vacanze scolastiche.

SEZIONE SECONDA

PROBLEMI DEL LAVORO

LA QUALIFICAZIONE DELLE FORZE DI LAVORO

37. - L'adattamento qualitativo delle forze di lavoro alle nuove esigenze è sollecitato dall'evoluzione della domanda di lavoro sia nei settori produttivi sia nei servizi sociali.

Sotto il primo aspetto, alle attuali condizioni di insufficiente qualificazione professionale e culturale dei lavoratori fa riscontro una domanda sempre più articolata e complessa, in relazione al continuo evolversi delle tecniche produttive e alle esigenze crescenti di nuove specializzazioni e competenze.

Sotto il secondo aspetto, si prospetta un rilevante fabbisogno di personale qualificato per l'espansione delle attività scolastiche, per la ricerca e le iniziative di promozione culturale, per i servizi sanitari e sociali.

Per affrontare tali problemi è necessaria, oltre alla promozione delle attività di formazione culturale illustrate nel Capitolo IV del Rapporto, la predisposizione di specifiche iniziative di formazione professionale.

L'intervento pubblico per la formazione professionale dovrà a sua volta inserirsi nel contesto di uno sviluppo intenso, che accentua la mobilità del lavoro e richiede pertanto un riassetto funzionale del collocamento, dotato di adeguati servizi di previsione di breve e di medio periodo.

38. - Nel quadro delle attività di educazione permanente, il sistema di formazione professionale dovrà assumere un carattere organico, per assicurare la continuità del processo formativo. Esso, infatti, non dovrà limitarsi a favorire l'ingresso al lavoro dei giovani che hanno terminato gli studi, ma dovrà altresì provvedere in modo non frammentario ad integrare la preparazione culturale e professionale dei lavoratori (operai, impiegati e tecnici), affinché questi possano accedere a posizioni di maggiore responsabilità nella gerarchia aziendale (promozione sul lavoro). Più in generale, esso dovrà soddisfare le esigenze di aggiornamento culturale e professionale derivanti dall'evoluzione dei processi produttivi e dall'allargamento dell'orizzonte scientifico in cui questi si collocano.

Il passaggio dei giovani dall'esperienza scolastica all'attività professionale rappresenta, dunque, il primo momento della formazione professionale. È da notare al riguardo che le nuove leve del lavoro saranno sempre più dotate di una preparazione culturale di base, non solo umanistica, ma anche tecnica; perciò le istituzioni di formazione professionale non saranno per l'avvenire costrette — come nel passato — a sostituire la scuola, ma potranno dedicarsi più propriamente a fornire ai giovani una qualificazione ed una specializzazione.

Queste attività di prima formazione professionale, verranno svolte — con il coordinamento e con la preminente responsabilità delle Regioni — da un sistema pluralistico, nel cui ambito saranno impegnate le istituzioni pubbliche e private di formazione e le imprese. A tal fine i programmi e le didattiche dei vari centri di formazione extra-aziendali (gestiti dall'INAPLI e da altri enti pubblici e privati), facenti capo al Ministero del Lavoro, dovranno essere adeguati, anche alla luce delle esperienze didattiche e di formazione del personale docente che verranno curate da detto Ministero.

Al tempo stesso dovrà essere modificata notevolmente l'attività formativa assicurata dalle imprese. La più elevata preparazione culturale di base e la diffusione di valide iniziative extra-aziendali di formazione professionale consentiranno una radicale revisione dell'apprendistato. Esso dovrà essere limitato alle sole attività di artigianato tradizionale e, per gli altri settori, dovrà essere trasformato in un breve tirocinio aziendale. In questa prospettiva potranno essere incoraggiate — anche mediante un parziale finanziamento pubblico — quelle scuole aziendali o interaziendali che offrano ai giovani (vincitori di concorsi, borsisti da preparare in vista dell'assunzione, ovvero già assunti) la garanzia dell'inserimento nel lavoro e che ne assicurino, in seguito, l'aggiornamento e la promozione professionale.

39. — Per i lavoratori già inseriti nel processo produttivo, si dovranno promuovere — d'intesa tra pubblici poteri, imprese ed organizzazioni sindacali — iniziative di aggiornamento, di promozione sul lavoro, di progresso culturale, di riqualificazione. Al riguardo appare indispensabile avvalersi di un sistema aperto ai diversi apporti didattici, organizzativi e finanziari; un sistema facilmente adattabile alle molteplici e mutevoli esigenze. In tal senso, oltre alle istituzioni extra-aziendali di formazione professionale facenti capo al Ministero del Lavoro, potranno utilmente operare in questo settore le imprese, le organizzazioni di categoria, le amministrazioni pubbliche (in particolare gli enti locali), ma altresì le scuole superiori e le stesse università. Si ritiene che le università, ad esempio, verranno sempre più sollecitate a collaborare all'aggiornamento degli insegnanti e degli altri pubblici dipendenti (soprattutto di quelli impegnati nei servizi sociali).

L'indispensabile coordinamento di queste molteplici iniziative, e soprattutto la loro promozione nelle zone nelle quali se ne ravvisi una maggiore carenza, dovrà essere affidato alle Regioni, alle quali competerà in particolare il compito di assicurare la rispondenza delle attività formative alle esigenze di sviluppo produttivo e sociale dei rispettivi territori, con particolare riguardo ai fabbisogni derivanti dai nuovi insediamenti produttivi.

Grande attenzione dovrà essere dedicata alle attività di formazione professionale connesse con le conversioni tecnologiche di singole aziende o di interi settori produttivi. Accordi interconfederali, settoriali ed aziendali vengono predisposti, al riguardo, per contemperare le esigenze delle innovazioni tecniche con la salvaguardia degli interessi dei lavoratori. Nell'avvenire i poteri pubblici potranno essere più impegnati in queste attività: ad esempio nell'ambito dei programmi di adeguamento strutturale dell'industria, che l'IMI svolgerà secondo le direttive del CIPE, sarà previsto il finanziamento di iniziative di riqualificazione dei lavoratori, attuate nelle imprese o presso centri interaziendali o extra-aziendali di formazione professionale, e destinate ad assicurare la continuità del rapporto di lavoro.

40. — L'adeguamento delle istituzioni del mercato del lavoro alle nuove necessità derivanti dalla maggiore mobilità professionale e territoriale, richiede la trasformazione del collocamento da un sistema di adempimenti burocratici in un servizio attivo, capace di favorire l'incontro tra offerta e domanda di lavoro.

Sotto questo aspetto occorre, innanzitutto, organizzare efficienti servizi di previsione a medio e breve periodo sulla evoluzione della domanda e dell'offerta di lavoro distintamente per aree, per settori e per tipo di qualificazione.

Le previsioni a medio periodo in particolare permetteranno agli organismi preposti alla formazione professionale di compiere per tempo le loro scelte. Le attività formative, i corsi di diploma, i centri di qualificazione potranno così essere predisposti o trasformati in relazione alle effettive esigenze.

Le previsioni di breve periodo forniranno ai lavoratori in cerca di occupazione utili indicazioni sulle possibilità di trovare nelle varie parti del Paese (e, se del caso, all'estero) un lavoro adatto alle loro capacità e rispondente alle loro aspettative; e potranno indirizzare, nel modo più opportuno, le iniziative di riqualificazione professionale, ivi comprese quelle da attuarsi in occasione di processi di riconversione tecnologica.

Il servizio di previsione a medio periodo potrebbe essere affidato alla responsabilità degli organismi nazionali e regionali della programmazione, data l'esigenza di collegare le previsioni dell'occupazione alle scelte e alle prospettive di sviluppo di carattere strutturale relative all'intero sistema economico. Ad esso potrebbero collaborare le organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori e gli altri organismi interessati. La collaborazione così realizzata sarebbe utile anche al fine di prevenire situazioni critiche riguardanti particolari settori o aree e di predisporre per tempo le iniziative necessarie.

Il servizio di previsione a breve periodo potrebbe essere svolto dal Ministero del Lavoro sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dagli uffici periferici.

Per realizzare un efficiente servizio di previsioni, si dovrà adeguare la rete periferica del collocamento all'esigenza di raccogliere ed elaborare informazioni sui fabbisogni e sulle disponibilità di manodopera qualificata. Per queste attività appare indispensabile la collaborazione delle aziende e delle organizzazioni sindacali.

Accanto ai tradizionali compiti del collocamento (in particolare quelli relativi all'attuazione di leggi in favore di categorie speciali come invalidi e orfani) dovranno essere affrontati i problemi dell'omologazione delle qualifiche e dell'avvio al lavoro di coloro che hanno partecipato a corsi di informazione e di riqualificazione.

Infine, si dovrebbero attrezzare in modo particolare gli uffici di collocamento delle zone di esodo e delle zone di attrazione migratoria, in relazione ai diversi servizi (rispettivamente di segnalazione delle disponibilità e di richiesta di posti di lavoro) ad essi prevalentemente richiesti.

ASPETTI RETRIBUTIVI

41. - L'attuale sistema retributivo italiano presenta alcune distorsioni, quali:

- le forti differenze nei livelli minimi contrattuali per i lavoratori di analoga qualifica, occupati in settori produttivi diversi o in zone diverse;
- i dislivelli nelle retribuzioni di fatto, dovuti da un lato a situazioni di tensione nel mercato del lavoro, dall'altro al « sottosalario » (retribuzioni di fatto inferiori a quelle contrattuali).

Per quanto concerne i dislivelli retributivi si deve osservare, innanzitutto, come essi siano strettamente connessi agli squilibri territoriali e settoriali del nostro sistema produttivo. Un soddisfacente equilibrio nelle remunerazioni potrà essere realizzato nel quadro

di una generale politica di espansione e di razionalizzazione delle strutture produttive esistenti. Le linee fondamentali di tale politica sono state illustrate nel Capitolo III e nel Capitolo V del Rapporto.

In questo contesto assumono particolare evidenza gli interventi diretti a promuovere i processi di innovazione tecnologica e di riorganizzazione dei settori a bassa produttività e le politiche di sviluppo delle regioni meno avanzate.

Accanto alle politiche di carattere generale sarà compito dei pubblici poteri eliminare le forme più gravi di squilibrio nelle retribuzioni, attraverso la predisposizione di adeguate norme, ad esempio in materia di trattamenti minimi salariali, e attraverso il riordinamento del sistema degli assegni familiari.

Le norme sul trattamento minimo salariale non dovrebbero comunque interferire con la contrattazione collettiva, ma costituire una forma di protezione sociale per le categorie la cui autotutela incontra maggiori difficoltà.

IL MIGLIORAMENTO DELLE CONDIZIONI DI LAVORO

42. - La società civile appare sempre più impegnata a realizzare ordinamenti capaci di garantire alle persone ed ai gruppi la più aperta ed intensa partecipazione sociale.

Anche nel mondo del lavoro si pone l'esigenza di una più diretta partecipazione dei lavoratori alle decisioni dalle quali dipende il miglioramento delle proprie condizioni e, in genere alle scelte connesse all'attività produttiva.

43. - L'azione che i pubblici poteri possono svolgere a tale fine, consiste anzitutto nel realizzare, nelle attività produttive pubbliche, un sistema di relazioni industriali che rappresenti un modello capace di influire per effetto imitativo anche sui rapporti sociali nelle aziende private, realizzando contrattualmente condizioni normative più flessibili e più rispondenti alle nuove esigenze sociali e culturali. Ad esempio si dovranno realizzare condizioni di sicurezza tali da limitare al massimo i rischi per la vita e l'incolumità dei lavoratori; e si dovrà assicurare una maggiore partecipazione dei lavoratori alle scelte e alle decisioni organizzative.

In secondo luogo, i pubblici poteri possono stabilire condizioni istituzionali atte a consentire un adeguato svolgimento delle relazioni industriali nelle aziende private.

Dovranno ad esempio essere affrontati problemi quali: il diritto di assemblea nei luoghi di lavoro, il diritto di organizzare sezioni sindacali aziendali, la tutela dei dirigenti sindacali, nuovi modi di risoluzione delle controversie individuali e collettive derivanti dall'applicazione dei contratti.

Questi problemi, ed altri analoghi, possono essere portati a soluzione aprendo nuove prospettive all'attività contrattuale, nel quadro di una legislazione che miri a sostenere le organizzazioni sindacali, impegnandole ad una partecipazione più attiva e diretta dei lavoratori alle loro decisioni.

IL TEMPO DI LAVORO E IL TEMPO LIBERO

44. - I progressi nelle tecniche produttive ed i miglioramenti retributivi rendono possibile la graduale diminuzione degli orari di lavoro in parallelo con quanto avviene negli altri Paesi industrializzati. Una tendenza al riguardo emerge sia dagli accordi di categoria

(orari contrattuali), sia dal numero di ore lavorate da ogni operaio, comprese le ore di lavoro straordinario (orari di fatto).

L'adozione di criteri e di ritmi più razionali di lavoro permette di aumentare la produzione senza aumentare il fabbisogno di addetti. La riduzione degli orari, in queste circostanze, costituisce un correttivo, che contribuisce ad accrescere il fabbisogno di manodopera, particolarmente in alcuni settori.

45. — Riflessi significativi sulle condizioni di vita dei lavoratori occupati e delle loro famiglie si potranno conseguire altresì con una diversa organizzazione dei tempi di lavoro (settimana corta, raggruppamento delle festività infrasettimanali, scaglionamento delle ferie, ecc.) e con l'aumento della durata delle ferie per le categorie meno avvantaggiate. Queste modifiche consentiranno un migliore impiego del tempo libero (per il quale sono previsti interventi nel capitolo sulla cultura e sul progresso civile), tanto più se saranno accompagnate da analoghe modifiche negli orari e nelle vacanze della scuola.

46. — In connessione con la riorganizzazione dei tempi di lavoro, le aziende saranno sempre più sollecitate ad avvalersi di personale aggiuntivo, che consenta di coprire l'intero ciclo della giornata e della settimana, o di far fronte alle punte giornaliere e settimanali di attività. Tali esigenze dell'organizzazione produttiva potranno consentire ad alcune categorie di persone (in particolare le donne, che ora sono estranee alle forze di lavoro, gli studenti, le persone anziane), di svolgere una regolare attività a tempo parziale.

Per questa forma di rapporto di lavoro — che nelle società evolute acquista una sempre maggiore importanza — occorre definire un'apposita disciplina che ne agevoli la diffusione.

LA PARTECIPAZIONE AL LAVORO

47. — L'impegno di consentire il pieno impiego in condizioni di elevata produttività comporta che siano offerte concrete possibilità di lavoro a tutti coloro che lo cercano: giovani ed adulti, uomini e donne, senza discriminazioni. Oggi il diritto a lavorare è ostacolato — oltre che dalla mancanza di occasioni di lavoro accessibili — anche dalla scarsa o inadatta preparazione culturale e professionale e, in alcuni casi, dalla carenza di servizi sociali.

In questa prospettiva dovranno essere prese idonee iniziative in favore di alcune categorie (soprattutto donne e giovani) che oggi incontrano particolari problemi.

48. — IL LAVORO FEMMINILE. — Nell'attuale fase il lavoro femminile di tipo tradizionale è in declino. Le aziende familiari, presso le quali la donna lavora di solito come coadiuvante, vanno perdendo progressivamente importanza. Ciò comporta il venir meno di molti posti di lavoro, un tempo occupati dalle donne.

Questo fenomeno interessa in particolare il settore agricolo, che rappresenta tuttora uno dei più importanti settori di impiego delle donne che lavorano.

Ma anche molte attività industriali, nelle quali l'occupazione femminile è notevole (industrie alimentari, industrie tessili, ecc.), sono soggette ad una profonda trasformazione, che tende a ridurre il numero degli addetti. Soltanto una grande espansione delle attività industriali potrà consentire, nel lungo periodo, una consistente ripresa dell'occupazione femminile in tali settori.

Nelle attività terziarie, invece, si prospettano anche nel breve periodo maggiori possibilità per la presenza della donna, a vari livelli di qualificazione e di responsabilità.

La semplice espansione dell'occupazione non sembra in grado di garantire che tutte le forze di lavoro siano impiegate adeguatamente, qualora permangono gli attuali ostacoli al lavoro femminile. È dunque necessario attuare una politica in favore del lavoro femminile, che consenta di rimuovere tali ostacoli:

- assicurando un più elevato livello di preparazione della donna (formazione culturale di base, qualificazione professionale);
- predisponendo una nuova disciplina giuridica a tutela della lavoratrice-madre;
- rettificando l'ammontare delle contribuzioni sociali, in modo da rendere indifferente per l'imprenditore, a parità di rendimento e di retribuzione diretta, l'impiego di personale maschile o femminile.

L'intervento pubblico svolgerà una funzione di sostegno del lavoro femminile soprattutto con la creazione dei servizi sociali, che possono aiutare le lavoratrici ad assolvere ai propri compiti familiari (asili-nido, scuole materne, scuole a pieno tempo, servizi speciali per i disadattati ed i minorati e per gli anziani, ecc.). Tra l'altro, il funzionamento di questi servizi comporterà un considerevole fabbisogno di personale femminile.

Anche altri interventi pubblici a carattere generale potranno migliorare la condizione della donna lavoratrice. Ad esempio la disciplina del lavoro a tempo parziale, qui sopra proposta, potrà assicurare una maggiore continuità al rapporto di lavoro, evitando che si ponga una alternativa troppo rigida tra attività professionale svolta a piena tempo ed estraneità totale dal lavoro.

49. - IL LAVORO GIOVANILE. - Le maggiori difficoltà che i giovani incontrano nel loro inserimento nel lavoro sono connesse con cause economiche.

Condizioni di disagio spingono molte famiglie a mandare al lavoro i figli in età prematura, interrompendo precocemente la loro carriera scolastica e privandoli di una adeguata preparazione professionale. Inoltre per i giovani la ricerca di un'occupazione, e soprattutto di un tipo di lavoro rispondente alle loro capacità, ai loro interessi, alle loro attitudini, è spesso infruttuosa.

Le innovazioni tecnologiche infatti irrigidiscono le situazioni preesistenti. Le aziende si sentono impegnate ad assicurare la continuità di occupazione ai loro dipendenti, anziché assumere giovani che dispongono delle qualifiche professionali richieste.

La « promozione sul lavoro » consente inoltre ai lavoratori adulti di accedere a più elevate responsabilità nella gerarchia aziendale, e rende disponibili per i giovani soltanto posti che richiedono una modesta preparazione e remunerazioni poco elevate.

La prima scelta che si impone è quella di fornire a tutti i giovani — quale che sia la loro provenienza sociale ed il loro orientamento professionale — una preparazione di base più ampia, una cultura aperta ad ogni successiva specializzazione e ad ogni integrazione. In questa linea si pone l'esigenza di innalzare l'età dell'obbligo scolastico, riordinando l'attuale scuola media di secondo grado. Si dovrà al tempo stesso far coincidere l'età minima di avviamento al lavoro con l'età in cui l'obbligo scolastico ha termine.

Al tempo stesso si impone la riorganizzazione della formazione professionale secondo le linee precedentemente indicate (par. 37 e segg.).

La tendenza a prolungare il periodo destinato allo studio e soprattutto la crescente apertura dell'Università a giovani di tutte le provenienze sociali pongono problemi nuovi. Non tutti i giovani accettano di ritardare l'inizio dell'attività lavorativa, e quindi il raggiun-

gimento dell'indipendenza economica, al compimento degli studi superiori. D'altra parte nè il maggiore benessere familiare nè gli assegni di studio — per quanto elevati — possono considerarsi compensativi di un reddito di lavoro, soprattutto per i giovani che intendono formarsi presto una famiglia.

Si presenta anche da questo punto di vista, in Italia come in altri Paesi, l'esigenza di disciplinare il lavoro a tempo parziale, per consentire agli studenti di svolgere una attività lavorativa, che non li impegni in maniera totale, e di stabilire — per contratto e, se necessario, per legge — agevolazioni di orario e permessi di studio ai lavoratori-studenti.

50. — IL LAVORO DEGLI ANZIANI. — In Italia l'età di pensionamento, in generale, risulta più bassa che negli altri Paesi d'Europa. Anche questa norma riflette la tradizionale situazione di squilibrio del mercato di lavoro. Le scarse occasioni di lavoro vengono prevalentemente riservate alle persone più valide.

Nel prossimo avvenire il conseguimento di una situazione di maggiore equilibrio tra offerta e domanda di lavoro potrà rendere meno pressante la necessità di un precoce allontanamento dal lavoro delle persone in età avanzata.

D'altro canto, l'orientamento di molti anziani a proseguire l'attività oltre il limite di età pensionabile risponde al loro desiderio di impiegare utilmente le energie di cui dispongono, evitando che l'abbandono delle abitudini di lavoro e la cessazione dei rapporti sociali connessi alla attività esercitata abbia ad influire negativamente sulle condizioni di salute. L'allungamento della vita media ed il generale miglioramento nelle condizioni di salute in alcune circostanze non solo permettono, ma persino consigliano la continuazione di un impegno lavorativo, sia pure meno pesante di quello svolto in precedenza.

Il riordinamento del sistema pensionistico (secondo le linee definite nel capitolo relativo alla sicurezza sociale e già avviato dalle più recenti misure) potrà eliminare un'età rigida di pensionamento. Sarà il lavoratore, una volta maturati i requisiti per accedere al trattamento pensionistico a stabilire se andare in pensione prima, al momento o dopo l'età di riferimento, ora stabilita in 55 anni per le donne ed in 60 per gli uomini.

Questo sistema dovrebbe favorire un più precoce abbandono dell'attività lavorativa a pieno tempo e fare in modo che il passaggio verso il disimpegno professionale avvenga con gradualità. Ciò presuppone: a) che i livelli delle pensioni siano soddisfacenti; b) che i lavoratori conoscano ad ogni momento con chiarezza quale importo avrebbe la loro pensione, se essi decidessero di abbandonare il lavoro, e quale importo potrebbero conseguire, se essi rimanessero in attività uno o più anni ancora; c) che venga disciplinato il rapporto di lavoro a tempo parziale. Tale disciplina consentirebbe fra l'altro di regolarizzare le situazioni lavorative dei pensionati, che ora non sono sufficientemente tutelate.

SEZIONE TERZA

SICUREZZA SOCIALE

51. — La realizzazione di un compiuto e moderno sistema di sicurezza sociale, che sia in grado di raggiungere i fini fondamentali indicati nel Rapporto, può essere ottenuta con la progressiva attuazione di interventi nei diversi settori nei quali il sistema stesso si articola.

TUTELA DELLA SALUTE

52. — L'innalzamento del livello igienico-sanitario del Paese; l'eliminazione delle malattie infettive non ancora scomparse; la lotta alle malattie sociali; la rimozione delle cause generali e specifiche che determinano la presenza di malattie direttamente influenzate dal progresso tecnico e dalle condizioni di vita e di lavoro, il soddisfacimento della crescente domanda di servizi sanitari mediante l'offerta di beni e servizi qualitativamente superiori sul piano scientifico e tecnico, costituiscono gli obiettivi di una moderna politica sanitaria e richiedono, per essere raggiunti, una profonda riforma dell'organizzazione sanitaria del Paese che giunga all'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale.

La sua attuazione può ottenersi in maniera soddisfacente, anche al fine di un generale assetto sanitario del territorio, scegliendo quale punto d'attacco qualificante l'organizzazione sanitaria di base. Si tratta cioè di realizzare la rete delle Unità Sanitarie Locali, ciascuna delle quali — salvo per quanto riguarda le grandi aree metropolitane e le zone con scarsa densità di popolazione — dovrà servire mediamente 50 mila abitanti. Nell'ambito di una concezione unitaria dell'intervento sanitario, le Unità Sanitarie Locali dovranno assolvere a compiti di prevenzione, di diagnosi e cura, di recupero — secondo le indicazioni formulate dalla Commissione interministeriale di studio — ed assumere il ruolo di strumento di direzione e di coordinamento di tutta l'attività sanitaria di base.

Per la realizzazione di questa rete di strutture sanitarie saranno utilizzati, in quanto rispondenti alle esigenze di una organica distribuzione territoriale, i servizi sanitari attualmente gestiti dagli enti mutualistici e dagli enti locali.

53. — L'attuazione della legge ospedaliera deve consentire l'adeguamento della rete ospedaliera attraverso l'aumento dei posti-letto, il fabbisogno aggiuntivo dei quali dovrà essere indicato nei piani regionali ospedalieri, che terranno conto delle esigenze quantitative specifiche del settore e dei rapporti esistenti con il resto delle strutture sanitarie.

La realizzazione della rete delle Unità Sanitarie Locali e lo sviluppo della medicina preventiva dovrebbero, entro certi limiti, frenare la tendenza, attualmente presente nel nostro

sistema sanitario, al progressivo aumento della spedalizzazione e consentire una riduzione del fabbisogno di posti-letto ospedalieri, tale da far ritenere sufficiente, per quanto riguarda la rete degli ospedali per acuti, generali e specializzati, un quoziente posti-letto/popolazione pari complessivamente al 6 per mille.

Nel settore ospedaliero, al fine di raggiungere una sempre più elevata qualificazione dell'intervento sanitario, dovrà essere promosso l'impiego di nuovi sistemi di organizzazione e di utilizzazione delle informazioni sanitarie, mediante l'introduzione dei sistemi elettronici di memorizzazione e di elaborazione automatica.

La rete ospedaliera dovrà essere integrata con la istituzione dei servizi « paraospedalieri » per il ricovero dei lungo-degenti, dei cronici e dei convalescenti.

54. - Esigenze specifiche si manifestano con particolare evidenza nel settore della tutela della salute mentale.

In questo settore, tenendo conto dei progressi raggiunti dalla psichiatria sociale moderna, appare urgente un intervento che tenda progressivamente a sostituire le attuali strutture con una rete di servizi di salute mentale con funzioni eminentemente preventive esercitate da équipes medico-sociali interdisciplinari. Si prospetta l'opportunità di creare una rete di Centri di salute mentale, capaci di soddisfare l'insieme dei bisogni che si manifestano in questo settore. Tali centri dovranno essere direttamente collegati con le altre strutture sanitarie, al fine di assicurare un intervento sanitario unitario e globale. Si dovrebbe giungere a disporre, in media, di un Centro di salute mentale per ciascun comprensorio sanitario nel quale operi una Unità Sanitaria Locale. L'organizzazione dei Centri di salute mentale dovrebbe assicurare la disponibilità media di un posto letto per ogni mille abitanti.

La rete delle strutture esistenti, adeguatamente ridimensionata e qualificata, come d'altronde prevede lo stralcio di legge psichiatrica approvato alla fine della passata legislatura, consentirà di far fronte alla domanda di servizi « para-ospedalieri » del settore psichiatrico ed alle esigenze di particolari categorie di malati.

55. - Particolare attenzione occorrerà prestare, inoltre, al riordinamento della prevenzione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie derivanti dal lavoro.

Le acquisizioni scientifiche relative alla sicurezza del lavoro e le rilevanti trasformazioni inerenti al progresso tecnologico rendono indilazionabile, come è stato sottolineato dall'apposita Commissione di Studio del CNEL, la organizzazione di un nuovo sistema di prevenzione contro i rischi del lavoro. Alla base di questo sistema dovranno essere poste soluzioni normative ed organizzative capaci di accogliere con tempestività le acquisizioni scientifiche e le soluzioni tecniche e di adeguarsi alla continua evoluzione e differenziazione delle condizioni di lavoro.

In questo quadro, si dovrà provvedere alla predisposizione di una legge generale che contenga l'indicazione dei compiti e delle finalità della prevenzione e sia accompagnata dalla indicazione di specifiche norme tecniche di settore. Inoltre, sul piano organizzativo, occorrerà concentrare tutte le attività di prevenzione dei rischi da lavoro in un unico ente caratterizzato da un'alta specializzazione tecnico-scientifica, integrato nel sistema di sicurezza sociale e collegato a livello operativo con le altre strutture sanitarie che operano sul territorio ed in particolare con le Unità Sanitarie Locali. Sul piano funzionale si dovrà provvedere alla costituzione dei Comitati per la prevenzione, all'interno delle imprese, come organi tecnici di consultazione obbligatoria per le direzioni aziendali, direttamente collegati con le unità operative periferiche dell'Ente.

56. – Il Servizio Sanitario Nazionale dovrà essere in grado di assicurare:

– l'elevata qualità dei medicinali; l'approvvigionamento degli stessi, per il consumo ospedaliero e privato, a condizioni ed a prezzi equi; una ricerca scientifica medica e farmacologica adeguata al quadro sanitario del Paese.

Nella situazione italiana, la realizzazione di un efficiente Servizio Sanitario Nazionale richiede la predisposizione di un duplice ordine di interventi sul mercato farmaceutico: nella fase della produzione, l'utilizzazione di un'impresa pubblica o a partecipazione statale — in concorrenza con le altre — per la produzione e la fornitura dei farmaci di più largo uso; nella fase della distribuzione, la possibilità di forme di acquisto diretto dei farmaci da parte degli Enti mutualistici.

La ricerca scientifica dovrà affrontare i problemi connessi con la prevenzione e la lotta non solo delle malattie più diffuse, ma anche di quelle più direttamente collegate all'evolversi dell'attuale società industriale, alla situazione ambientale, all'introduzione di nuove tecnologie, che incidono sull'equilibrio psico-fisico dell'individuo. Essa dovrebbe svolgersi nell'Università e negli Istituti pubblici specializzati e giungere fino alla messa a punto e alla stessa produzione di idonei ritrovati terapeutici.

Ciò comporta l'estensione del brevetto, oltre che ai procedimenti, ai prodotti farmaceutici, con licenza obbligatoria di pubblica utilità; l'attuazione nel campo sperimentale, da parte di imprese pubbliche, delle indicazioni che provengono dai centri di ricerca pubblici; la formulazione di accordi con aziende private per la loro partecipazione ai programmi pubblici di ricerca.

57. – L'attuazione del Servizio Sanitario Nazionale, attraverso la riforma dell'organizzazione sanitaria di base e l'applicazione della legge ospedaliera, potrà essere accelerata per un verso dalla unificazione delle norme e delle prestazioni per tutti coloro che usufruiscono di forme assicurative contro le malattie, e per l'altro dal trasferimento al Ministero della Sanità di tutta la competenza relativa al settore ospedaliero.

Nell'ambito del primo intervento può trovare soprattutto soluzione il problema dell'estensione dell'assicurazione contro la tubercolosi a tutti i cittadini come ulteriore passo avanti rispetto allo scorporo, operato dalla legge ospedaliera nei confronti dell'INPS, della gestione degli ospedali sanatoriali, i quali potranno ora operare nell'ambito del sistema ospedaliero generale, come ospedali specializzati per la diagnosi e la cura di tutte le malattie dell'apparato respiratorio.

L'assunzione da parte del Ministero della Sanità di tutte le competenze in materia ospedaliera permetterebbe l'avvio a soluzione della crisi finanziaria che investe tutto il settore mutualistico.

Al Ministero della Sanità che, in forza della recente legge di riforma ospedaliera, ha già acquisito nel settore le competenze relative ai problemi istituzionali, di programmazione, di vigilanza, dovrebbe essere riconosciuta anche quella relativa alla gestione finanziaria.

Ciò dovrebbe comportare:

a) la costituzione di un apposito fondo nazionale ospedaliero, o l'estensione delle competenze dell'attuale fondo in modo da permettergli tale gestione;

b) la confluenza in questo fondo delle quote di contributi assicurativi, destinate a coprire le spese di ricovero degli assicurati e delle somme pagate dallo Stato e dagli Enti Locali per i ricoveri di loro competenza.

PREVIDENZA SOCIALE

58. — L'evoluzione della previdenza sociale nei paesi industrialmente progrediti e la situazione già esistente in Italia, sottolineano l'opportunità di un sistema di prestazioni che distingua chiaramente — per i contenuti, per l'assetto organizzativo e per i modi di finanziamento — quelle indirizzate a tutti i cittadini, ai lavoratori dipendenti, ai lavoratori indipendenti.

Gli importanti risultati conseguiti in virtù degli impegni recentemente assunti dal Governo, delimitano il campo degli interventi necessari in una prospettiva di lungo periodo, all'attuazione di un sistema completo di sicurezza sociale. È infatti possibile individuare, già in questa fase, le direzioni lungo le quali si dovrà muovere l'azione pubblica per integrare il quadro degli interventi definiti nel recente accordo. Si tratta fondamentalmente di completare e di estendere alcuni tipi di prestazioni, per realizzare l'obiettivo generale di garanzia di un reddito minimo per tutti i cittadini.

Nei paragrafi successivi è riportato sinteticamente, per i diversi tipi di prestazioni, il quadro completo degli interventi proposti.

59. — PRESTAZIONI ECONOMICHE PER TUTTI I CITTADINI. — Sotto questo aspetto dovrà essere accertata la possibilità di estendere la tutela minima — costituita dalla pensione sociale — a tutti coloro che non si trovino in condizioni di conseguire prestazioni previdenziali.

In particolare dovrebbero usufruire di tale tutela gli invalidi che a causa del loro stato non abbiano mai lavorato e non possano intraprendere alcuna attività, i vecchi lavoratori dipendenti ed indipendenti che abbiano cessato la loro attività prima che fossero istituite forme previdenziali per la loro categoria, i lavoratori che non raggiungano i requisiti minimi, previsti dalle disposizioni vigenti, per il conseguimento delle prestazioni.

Il livello della pensione sociale dovrebbe progressivamente raggiungere nel lungo periodo quello dei trattamenti minimi delle pensioni contributive. Occorrerà anche prevedere a suo tempo un meccanismo automatico di rivalutazione che ne difenda costantemente il potere di acquisto.

Una particolare opzione dovrebbe inoltre riguardare l'istituzione di una prestazione integrativa del reddito in rapporto ai carichi familiari.

Questa prestazione, che risulta estesa indiscriminatamente a tutti i cittadini in numerosi paesi del mondo (Svezia, Norvegia, Finlandia, Nuova Zelanda, Canada, Paesi Bassi, Australia, Francia, Germania Federale, Gran Bretagna, Unione Sovietica), dovrebbe essere erogata per i soli figli a carico, riguardare tutte le categorie dei cittadini che in base alle leggi vigenti non abbiano titolo per usufruirne in regime contributivo, ed essere corrisposta nella misura minima attualmente vigente per i coltivatori diretti.

Le categorie, alle quali estendere questa prestazione, dovrebbero essere innanzitutto quelle degli artigiani, dei piccoli commercianti e dei beneficiari della pensione sociale, che non siano classificabili come lavoratori dipendenti od autonomi.

60. — Nel settore delle prestazioni economiche da erogare ai lavoratori dipendenti e assimilati, ed in particolare per quanto riguarda le pensioni, è stato compiuto, con il recente accordo tra il Governo e i Sindacati, un importante passo in avanti.

L'accordo prevede un sistema pensionistico in evoluzione, caratterizzato da progressivi miglioramenti di carattere quantitativo e qualitativo, tra i quali assumono particolare rilievo l'unificazione dei trattamenti minimi di pensione, la realizzazione di un sistema che

unifichi le procedure, completi l'area di estensione delle diverse prestazioni e le qualifichi rispetto ai fini che ciascuna di esse deve raggiungere.

Su questa base si delineano i principali interventi da realizzare con riguardo a ciascun tipo di prestazione:

- **pensione di invalidità:** dovranno essere precisati innanzitutto i requisiti obiettivi per l'accertamento della invalidità. Il miglioramento del trattamento potrà essere conseguito applicando la stessa aliquota percentuale della retribuzione stabilita per il calcolo delle pensioni di vecchiaia. Infine, per coloro che abbiano continuato a lavorare ed abbiano i requisiti necessari, dovrà essere possibile la trasformazione di questa prestazione in pensione di vecchiaia.

- **Pensioni per i superstiti:** anche in questo caso la aliquota della retribuzione per ogni anno di contribuzione dovrà essere identica a quella stabilita per il calcolo della pensione di vecchiaia.

- **Assegni famigliari:** le misure relative a questa prestazione dovrebbero condurre:

- a stabilire la misura del trattamento in rapporto percentuale con la retribuzione media contrattuale degli operai dell'industria per ogni persona a carico;
- ad unificare la misura del trattamento per gli appartenenti a tutti i settori produttivi;
- ad estendere la prestazione ai pensionati ex lavoratori dipendenti.

- **Infortuni e malattie professionali:** l'obiettivo più importante in questo settore è quello di estendere la tutela assicurativa a tutti i lavoratori dipendenti, inclusi gli impiegati. Si dovrebbero inoltre unificare i criteri per la determinazione del livello delle prestazioni adottando una misura percentuale corrispondente al grado di invalidità calcolata sulla intera retribuzione dei 12 mesi antecedenti l'evento. In tale caso le prestazioni in esame potrebbero essere dichiarate non cumulabili con i trattamenti di invalidità dell'INPS.

- **Indennità temporanea per malattia, infortuni e malattie professionali e per maternità:** al riguardo si tratta fondamentalmente di migliorare il livello delle prestazioni; di erogare senza limiti di tempo le prestazioni nel caso di ricovero ospedaliero, di infortunio, di malattia professionale; di unificare i periodi di fruizione del trattamento di maternità per tutte le categorie, adottando come base le condizioni vigenti nel settore industriale.

- **Disoccupazione:** l'obiettivo principale consiste in una diversa qualificazione delle prestazioni, che devono perdere il loro carattere di intervento assistenziale. Si dovrebbe pertanto tendere, nel lungo periodo, verso un trattamento di disoccupazione che sia in rapporto con la retribuzione nei limiti di un massimale e da corrispondere per non più di un anno a coloro che abbiano maturato almeno due anni di assicurazione. A coloro che non si trovino in queste condizioni, ma che siano assicurati sarà necessario garantire comunque un trattamento minimo.

Sempre nell'ambito di questa prestazione assicurativa potranno essere considerati:

- l'estensione dei trattamenti della cassa integrazione guadagni agli operai del commercio e della agricoltura operanti nelle medesime condizioni degli operai dell'industria;
- l'adeguamento dei trattamenti di liquidazione degli operai, in caso di risoluzione del rapporto di lavoro, alle norme già vigenti per le categorie impiegatizie.

61. — PRESTAZIONI ECONOMICHE PER I LAVORATORI INDIPENDENTI. — Le prestazioni dirette ai lavoratori indipendenti sono state introdotte recentemente nell'ordinamento previdenziale del nostro Paese, limitatamente ad alcuni settori d'intervento, in alcuni casi, con caratteristiche di natura assistenziale. Gli interventi da realizzare in questo campo dovrebbero tendere principalmente a erogare:

- pensioni contributive per invalidità, vecchiaia e superstiti, adottando criteri analoghi a quelli individuati per i lavoratori dipendenti, sulla base di un reddito medio di categoria;
- in caso di infortuni e di malattie professionali, rendite commisurate al reddito convenzionale stabilito per i trattamenti di pensione;
- assegni familiari, riservati ai soli figli a carico, nella stessa misura stabilita per i lavoratori dipendenti;
- indennità temporanee in caso di malattia.

SERVIZI SOCIALI

62. — Il primo programma economico nazionale aveva posto in evidenza come l'intervento assistenziale fosse caratterizzato da una scarsa efficacia delle prestazioni, e come ciò fosse da attribuire al fatto che il sistema assistenziale continuava ad agire fondamentalmente sotto la pressione di due diverse sollecitazioni: le richieste delle categorie più disagiate e l'inadeguatezza del sistema previdenziale e sanitario.

Il sistema assistenziale esistente appare sempre più inadeguato a soddisfare le esigenze connesse con il rapido processo di industrializzazione; con la trasformazione degli insediamenti e con la elevata mobilità della popolazione; con la scomparsa delle strutture sociali e familiari legate alla civiltà rurale ed artigiana; con l'affermazione di diritti soggettivi quali la tutela della salute e lo studio.

La riorganizzazione delle strutture sociali, a forte caratterizzazione tecnica ed urbana, provoca per suo conto fenomeni di emarginazione di individui e di gruppi sociali.

Di fronte a questi problemi appare urgente la predisposizione di servizi che si propongano la difesa e l'accrescimento della libertà dei cittadini, la personalizzazione dell'intervento e che evitino il perpetuarsi di soluzioni che aggravano il processo di emarginazione (gli anziani negli ospizi, gli illegittimi nei brefotrofi, i malati di mente negli ospedali psichiatrici).

Nei prossimi anni si dovrà procedere ad una riforma basata da una parte sul superamento del criterio della povertà per l'accesso a determinati servizi, dall'altra sul decentramento del potere di decisione e d'intervento a livello locale.

Essenziale, a tale proposito, diventa l'abrogazione della legge 1890, che regola il funzionamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e la ristrutturazione istituzionale dell'intero settore mediante un decentramento dei poteri e delle funzioni.

Come per l'organizzazione sanitaria il fulcro del sistema è il servizio di base svolto dalle Unità Sanitarie Locali, così nel settore dei servizi sociali la soluzione sostitutiva degli ECA, dovrà consistere nella istituzione di una rete di Unità locali di servizio sociale.

Queste dovrebbero essere in grado di organizzare e gestire l'intervento, che dovrebbe essere realizzato mediante servizi generali di segretariato sociale e servizi speciali per particolari gruppi di cittadini (orfani, illegittimi, disadattati, invalidi, profughi), per l'infanzia e per gli anziani, per la famiglia.

Per quanto concerne gli specifici interventi, acquistano particolare importanza quelli riservati alla infanzia ed agli anziani, nonchè gli interventi rivolti a limitare gli effetti della

miseria e di situazioni che richiedono un particolare impegno di natura sociale (immigrazione, disadattamento conseguente ai processi produttivi tecnologicamente più avanzati).

63. - Per assicurare la creazione di una adeguata rete di asili-nido si dovrà puntare sulla diffusione dei micro-asili, soprattutto nelle zone urbane, ove si riscontrano forti difficoltà nel reperimento di aree da destinare alla costruzione degli edifici.

64. - Si dovrà procedere ad una massiccia riduzione degli istituti educativo-assistenziali (comprendendo sotto tale generica dizione: orfanotrofi, brefotrofi, istituti per l'infanzia povera e abbandonata, ecc.), in considerazione degli effetti dannosi provocati dal protrarsi del ricovero in queste istituzioni. Tale indirizzo è reso possibile dalla continua diminuzione del numero degli utenti dei servizi sopracitati, dovuta principalmente all'applicazione della legge sull'adozione speciale.

Anche per quanto concerne gli interventi a favore dell'infanzia, che presenta minorazioni fisiche, sensoriali e psichiche, si dovrà dare preferenza alla costituzione di centri diurni di riabilitazione con annesse scuole speciali, piuttosto che a quella di Istituti di ricovero.

65. - L'insieme delle riforme, che investiranno il settore sanitario, quello delle prestazioni economiche previdenziali e il settore dei servizi sociali, permetterà di formulare una politica sociale a favore degli anziani più aderente ai bisogni reali di questo gruppo di popolazione in aumento.

Gli interventi fondamentali nel settore dovranno consentire agli anziani di continuare a vivere nel loro ambiente sociale originario e dovranno soddisfare i loro bisogni peculiari senza isolarli dal resto della società.

I servizi sociali per gli anziani dovranno pertanto essere imperniati sui centri diurni, le case albergo, a carattere residenziale con i servizi comuni centralizzati, per coniugi anziani in condizione di sufficiente validità ed autonomia; le case di riposo, con convivenza diurna e notturna. Tale struttura organizzativa dovrebbe essere prevalentemente rivolta alla attività di lavoro e di svago, di buon adattamento e di conoscenza tra i membri della comunità: gli alloggi speciali per i pensionati, da prevedere nell'ambito dell'edilizia popolare e sovvenzionata; il servizio domiciliare.

FORMAZIONE DEL PERSONALE

66. - La formazione di un corpo di operatori sanitari e sociali altamente specializzati, da inserire nelle strutture sanitarie e sociali previste, e da rendere partecipi delle responsabilità della organizzazione e del funzionamento dei servizi, richiede la istituzione di corsi di specializzazione presso le facoltà universitarie ed il coordinamento dei programmi degli istituti di specializzazione.

Si dovrà inoltre provvedere alla definizione di uno status giuridico delle diverse categorie, a carattere aperto, che permetta cioè il passaggio da una categoria all'altra, e costituisca così la base per la realizzazione di un'adeguata mobilità professionale.

SEZIONE QUARTA

L'AMBIENTE

67. — La presente sezione è divisa in tre parti principali.

In una prima parte si affrontano i problemi dell'ambiente naturale e dei beni culturali: dalla difesa e sistemazione del suolo alla tutela e valorizzazione delle risorse naturali, alla preservazione del patrimonio storico-artistico.

In una seconda parte si prospetta un nuovo assetto urbano, basato su una rete equilibrata e continua di grandi sistemi metropolitani.

In una terza parte si tracciano gli orientamenti generali concernenti la rete dei trasporti e delle comunicazioni.

LA DIFESA DEL SUOLO

68. — Il programma economico nazionale 1966-70 ha provveduto ad una prima definizione dei lineamenti di una politica di difesa e di sistemazione del suolo. Esso ha posto in evidenza l'interesse collettivo dei provvedimenti di difesa del suolo, la loro priorità rispetto ad altri interventi sul territorio, la loro necessaria collocazione in un piano nazionale. Ha inoltre stabilito che tali provvedimenti avrebbero dovuto avere come base operativa il « bacino idrografico », nell'ambito del quale gli interventi relativi alla formazione del manto vegetale, alla sistemazione idraulico-forestale delle pendici, all'imbrigliamento dei torrenti (a monte), alla sistemazione dei letti e degli argini dei fiumi e alla canalizzazione dei terreni di piano (a valle) sarebbero stati realizzati con visione unitaria, tenendo conto dei rapporti di interdipendenza.

L'attuazione di questi indirizzi ha incontrato difficoltà a causa della ripartizione delle competenze oggi esistenti. Il carattere dispersivo dell'attuale ordinamento spiega le difficoltà incontrate nell'utilizzare i finanziamenti messi a disposizione dalla Legge n. 632 del 1967.

Si profila pertanto l'esigenza di istituire una Agenzia per la difesa del suolo (che dovrebbe operare di intesa con le Amministrazioni regionali e in aderenza agli schemi regionali di assetto territoriale), capace di formulare e gestire un piano generale di difesa del suolo, ed avente il compito di indirizzare e coordinare gli organismi pubblici — uffici ed enti con fisionomia giuridica distinta, come l'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali — operanti nel campo della difesa del suolo. L'Agenzia per la difesa del suolo dovrebbe in primo luogo

compiere un ampio studio dei fenomeni di degradamento del suolo, provvedendo anche all'indispensabile aggiornamento del materiale cartografico esistente.

69. — Le esigenze di difesa e di conservazione del suolo accentuano l'importanza e il carattere di pubblico interesse della creazione, del miglioramento e della manutenzione delle superfici forestali e boschive. Al riguardo dovrebbe essere sempre più ampliato il demanio forestale. Occorrerebbe pertanto conferire alla Azienda di Stato la possibilità di subentrare nella proprietà, o nella piena disponibilità, delle superfici forestali e boschive appartenenti ai demani comunali (fornendo ai Comuni interessati il corrispettivo del reddito da essi ricavabile), nonchè la possibilità di acquistare terreni di proprietà privata.

Nelle zone nelle quali il rimboschimento si rivelasse indispensabile per impedire il fenomeno di degradamento del suolo, con il rischio conseguente di calamità, il piano di difesa del suolo potrebbe stabilire l'obbligo di costituire o migliorare superfici boschive. In caso di inadempienza, l'Azienda di Stato avrebbe facoltà di espropriare i terreni interessati, provvedendo essa stessa alle opere necessarie.

70. — Alle concessioni di utilizzazione a breve termine, produttivistiche e commerciali, oggi prevalenti, dovrebbero essere sostituiti progressivamente nuovi criteri di gestione, a medio e a lungo termine. In proposito, accanto all'azione a carattere riparatorio — cioè all'opera costosa del rimboschimento — dovrebbe essere esercitata anche un'azione di tipo preventivo, impedendo dannosi disboscamenti. Va infatti sottolineato che il rimboschimento — anche se siano adottate le tecniche più avanzate — non è mai in grado di ricostituire interamente il manto originario di copertura biologica del suolo, e che risultati soddisfacenti richiedono di norma tempi assai lunghi. Assai più efficace, e nel lungo periodo, più economica, è la conservazione dell'ambiente silvo-pastorale, accompagnata da provvedimenti intesi ad agevolare il recupero alla foresta di ampi territori (si rinvia all'indirizzo delineato in seguito, in tema di formazione di parchi e di riserve naturali). Un impegno particolare dovrebbe essere rivolto a diminuire — attraverso una più efficace attività di divulgazione, prevenzione, controllo e repressione — i danni recati dal fuoco alla superficie forestale; la superficie danneggiata da questo fenomeno è attualmente, in termini assoluti, notevolmente superiore a quella rimboschita e, in termini percentuali, più alta che nella maggior parte degli altri Paesi europei.

71. — Unitamente alla creazione di una Agenzia per la difesa del suolo con compiti di programmazione e di indirizzo, sarebbe opportuno pervenire gradualmente ad una gestione operativa degli interventi a livello di bacino idrografico. Seguendo una tendenza della più recente legislazione, occorrerebbe istituire uffici speciali (analoghi alla Magistratura per il Po), attribuendo ad essi la responsabilità di gestire tutti gli interventi a monte (principalmente rimboschimenti, costituzione di nuovi boschi, disciplina e sviluppo dei pascoli e delle colture, opere idrauliche montane) e a valle (soprattutto opere di sistemazione idraulica nei singoli bacini). Di questi uffici speciali si potrebbero avvalere anche le Regioni, per quanto riguarda gli interventi di sistemazione del suolo di loro competenza.

Strumenti operativi di queste nuove istituzioni sarebbero i « piani regolatori dei bacini idrografici », riguardanti l'aspetto orografico, idrografico e forestale delle zone interessate. Tali piani dovrebbero essere coerenti con i piani territoriali concernenti le aree urbanizzate.

Laddove, per motivi tecnici o per l'eccessivo costo che le operazioni di preservazione del suolo comportano, non sia possibile assicurare un livello soddisfacente di sicurezza per gli abitanti, si pone il problema dell'abbandono di ogni forma di insediamento.

LA TUTELA DELLE RISORSE NATURALI

72. — Nel recente passato l'eccessiva e disordinata utilizzazione delle risorse naturali, ha depauperato — per fini economici di breve periodo e di interesse strettamente locale o settoriale — risorse insostituibili, di inestimabile valore per la collettività.

Le risorse naturali non devono essere valutate soltanto per il loro specifico valore (scientifico, idrogeologico e climatico, igienico e sanitario, agronomico e zootecnico, estetico e culturale, urbanistico, turistico), ma anche per il loro significato d'insieme ecologico, di « ambiente » adatto all'uomo e suscettibile di consentirne lo sviluppo fisico e spirituale nelle migliori condizioni.

Occorre infatti tendere, non solo alla crescita del « livello economico di vita », ma anche alla protezione dell'« ambiente di vita », da cui lo stesso sviluppo economico-sociale è in definitiva strettamente condizionato. In questo senso la conservazione delle risorse naturali assume, tra gli impieghi sociali del reddito, un ruolo di fondamentale importanza, e richiede una dotazione di strumenti legislativi e amministrativi e di mezzi finanziari adeguata agli obiettivi perseguiti.

Al riconoscimento del carattere di beni collettivi delle risorse naturali dovrebbero corrispondere nuove leggi e strutture organizzative preposte alla loro tutela e al loro godimento da parte della collettività.

73. — LA POLITICA DELLE ACQUE. — Sempre più gravi, in relazione al progresso urbano e industriale, divengono i fenomeni di inquinamento delle acque e dell'aria. Questi fenomeni, in alcune parti del territorio, inficiano ormai seriamente le condizioni sanitarie della popolazione. Il pericolo che essi rappresentano nei confronti della salute umana (che si aggiunge ai danni apportati al paesaggio, alla fauna e alla flora, alle attività turistiche e agricole) pone l'esigenza di un immediato intervento.

Le risorse idriche dovrebbero essere oggetto di misure volte alla loro conservazione quantitativa, non solo qualitativa. Esiste infatti, oltre ad un problema di inquinamento, un più generale problema di depauperamento, causato dal crescente fabbisogno idrico e dalla cattiva utilizzazione delle risorse disponibili. La produzione e la distribuzione dell'acqua dovrebbe essere prevista in un « bilancio nazionale delle risorse e dei fabbisogni idrici », che tenga conto, non solo delle risorse attualmente disponibili, ma anche di quelle che si potrebbero creare, a condizioni economiche, attraverso la desalinazione delle acque del mare.

Per quanto riguarda gli inquinamenti, è opportuno predisporre — in stretta connessione con il bilancio idrico nazionale — una legge sulla disciplina generale delle acque, la quale — ispirandosi ai criteri della Carta Europea dell'Acqua predisposta dal Consiglio d'Europa — definisca norme di conservazione, regolamentazione e distribuzione delle risorse idriche e di tutela contro l'inquinamento.

L'inquinamento delle acque marine costiere è dovuto: ai detriti e alle scorie e soprattutto alle acque di fognatura immesse direttamente o indirettamente attraverso fiumi, torrenti o canali; al petrolio greggio e ai prodotti petroliferi; ai residui di origine industriale.

Per quanto riguarda le acque di fognatura, dovrebbero essere realizzati adeguati impianti terminali di depurazione, affrontando in un piano d'insieme i problemi economici e finanziari che ne derivano.

Per quanto riguarda gli inquinamenti provocati dal trasporto petrolifero, essi dovrebbero essere combattuti attraverso una più efficace normativa — e relativo controllo — delle operazioni di carico e scarico del petrolio, ivi compreso il lavaggio di serbatoi delle petroliere; e

soprattutto attraverso una politica del traffico petrolifero che riduca al minimo la superficie di mare e di costa sulla quale si possono esercitare gli effetti degli inquinamenti.

Da questo punto di vista sarà esaminato, più oltre, il problema degli approdi petroliferi.

74. – I principali agenti inquinanti delle acque interne sono gli scarichi industriali e gli scarichi delle reti fognarie. Una fonte di inquinamento indiretto delle acque, oltre che di danneggiamento della natura fisica del suolo, è individuabile nello scarico sul terreno dei rifiuti solidi, sia nelle zone industriali che negli agglomerati urbani.

Per quanto concerne l'inquinamento delle risorse idriche dovuto agli affluenti industriali, premesso che nell'attuale fase dello sviluppo tecnologico esistono gli strumenti tecnici per l'eliminazione degli agenti inquinati, e quindi per la depurazione delle acque, si tratta di individuare gli strumenti normativi e organizzativi maggiormente idonei alla depurazione.

Da questo punto di vista vanno segnalate gravi carenze ed inadempienze delle attuali disposizioni. Dovrebbero, pertanto, essere approntati urgentemente nuovi strumenti legislativi, che disciplinino in maniera organica l'intero problema, secondo le moderne esigenze di intervento a livello di bacino idrico. Le industrie di nuova costruzione dovrebbero essere dotate di impianti di depurazione, il cui costo rientri nel preventivo per la costruzione degli stabilimenti. Relativamente alle imprese industriali esistenti, si dovrebbero fissare precisi limiti di tempo, entro i quali esse dovrebbero essere dotate di impianti di depurazione; in casi particolari si potrebbero concedere apposite agevolazioni.

Per quanto attiene allo scarico dei rifiuti liquidi degli agglomerati urbani si dovrebbe agire nel senso di dotare i Comuni di adeguate disponibilità finanziarie per la costruzione di idonei impianti di depurazione. Questa esigenza è resa più viva dalla mancanza, in molti Comuni e centri abitati, di impianti di smaltimento dei rifiuti liquidi.

Particolare importanza riveste il problema dei detergenti, che in misura crescente si ritrovano nei rifiuti liquidi domestici. In campo internazionale il problema è lungi dall'essere risolto: i tentativi sinora compiuti di produrre detergenti « biodegradabili » hanno fornito scarsi risultati. Una commissione tecnica potrebbe esaminare l'intero problema, alla luce delle esperienze degli altri Paesi, e giudicare l'opportunità di porre limiti e divieti.

75. – LA PROTEZIONE DALL'INQUINAMENTO ATMOSFERICO. – L'inquinamento dell'aria è determinato principalmente dagli impianti industriali, dagli impianti per il riscaldamento domestico e dalla motorizzazione.

L'inquinamento dovuto agli impianti industriali può essere eliminato in misura soddisfacente per la parte causata dagli impianti termici, mentre l'eliminazione dei gas di scarico dovuti ai processi di lavorazione presenta notevoli difficoltà. In attesa che lo sviluppo tecnologico consenta una completa eliminazione dell'inquinamento dovuto agli impianti industriali, si potrebbe negare la licenza di costruzione, in aree prossime a centri abitati, agli impianti che abbiano particolari effetti di inquinamento, e curare che le zone organizzate per i nuovi insediamenti industriali non vengano parzialmente urbanizzate.

Quanto agli impianti termici, sia domestici che industriali, si dovrebbe controllare il loro stato di manutenzione in modo da assicurare una perfetta combustione, come previsto dall'apposita legge. A questo proposito dovrebbero essere eliminate le difficoltà di carattere pratico nell'applicazione della legge stessa, che prevede tra l'altro un censimento degli impianti termici.

Relativamente ai combustibili, si ravvisa l'esigenza di una politica indirizzata secondo due direttrici: una ulteriore revisione dei limiti di tollerabilità del contenuto in zolfo degli olii combustibili consentito dall'attuale legislazione; l'uso alternativo di altri combustibili

(gasolio, Kerosene). Dovunque sia tecnicamente attuabile, si dovrebbe dare la preferenza all'uso del gas naturale.

In merito all'inquinamento dovuto agli autoveicoli, si potrebbe imporre all'industria automobilistica, in analogia a quanto già fatto in altri Paesi (Stati Uniti), di dotare le automobili di dispositivi atti a ridurre al minimo i gas di scarico. Riguardo ai mezzi pubblici di trasporti urbano, occorrerebbe sostituire il gasolio con altri carburanti più « puliti » (quali ad esempio, i gas di petrolio liquefatti), in attesa dell'adozione di mezzi a trazione elettrica.

Si manifesta inoltre l'esigenza di adottare speciali provvedimenti contro altri fenomeni che ledono le condizioni dell'atmosfera e, più generalmente, le condizioni naturali dell'ambiente:

- disciplina in materia di biocidi (insetticidi, antiparassitari, diserbanti, anticrittogamici), dati i gravi problemi che il loro impiego ripetuto e spesso indiscriminato in agricoltura pone, relativamente a: residui dispersi nella biosfera, con forte capacità diffusiva; aumento di resistenza, attraverso la selezione naturale, degli organismi che si intende distruggere; effetti non specificati, che colpiscono indistintamente le specie dannose e quelle utili;

- disciplina in materia di scorie radioattive;

- provvedimenti di tutela contro l'inquinamento degli ambienti chiusi (consistenti in specie nel divieto di fumo nei locali e nei mezzi di trasporto pubblici).

Infine, si dovrebbe approntare una rete generale di controlli degli inquinamenti dell'aria.

76. - LA TUTELA DELLA FLORA E DELLA FAUNA. - Il problema della tutela del patrimonio floro-faunistico nazionale è stato finora disciplinato solo in alcuni aspetti parziali (le foreste in luogo della vegetazione in generale, la selvaggina in luogo della fauna), al fine di regolare gli usi « distruttivi », prescindendo da più ampie ed organiche esigenze di tutela.

Questo indirizzo è stato determinato da alcune circostanze, quali, per lungo tempo, la carenza in Italia di una « domanda per la conservazione » (cioè di un movimento culturale in grado di contrapporsi alla intensa domanda di carattere distruttivo), ed inoltre la vastità dell'offerta, che ha potuto far erroneamente ritenere che si trattasse di un patrimonio inesauribile e di limitato valore economico. Per queste ragioni, la flora e la fauna (salvo le limitate categorie per le quali, essendo riconosciuto un preciso significato socio-economico, viene ammesso un normale rapporto di proprietà) sono state finora considerate, nel loro significato generale, come « res nullius », suscettibili di appropriazione.

Il depauperamento, che si è determinato nel patrimonio floro-faunistico, richiede una inversione di principi e conseguentemente di criteri di gestione. La flora e la fauna dovrebbero essere considerate risorse naturali di pubblica utilità e quindi di proprietà collettiva. Ogni intervento su di esse dovrebbe essere quindi subordinato all'esigenza fondamentale della conservazione, sia per quanto attiene alle singole specie animali e vegetali, sia per ciò che riguarda le più importanti e caratteristiche « associazioni » delle medesime.

A questi principi dovrebbe ispirarsi anche la disciplina delle attività di caccia e di pesca.

L'esigenza generale della conservazione e la necessità di evitare una alterazione irreversibile dell'equilibrio biologico della natura richiedono l'estensione degli interventi protettivi a tutte le specie vegetali e animali minacciate dall'attività umana, comprese quelle erroneamente ritenute nocive o di trascurabile utilità per l'uomo, con particolare riguardo alle specie in via di estinzione.

Un apposito Servizio per la protezione della natura, in ordine al quale è stato già posto allo studio un progetto di legge presso il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, dovrebbe curare l'attuazione — su scala nazionale e regionale — delle finalità di conservazione del patri-

monio floro-faunistico. Questa azione potrebbe essere agevolata dalla graduale realizzazione di una moderna « silvicoltura naturalistica ». Le utilizzazioni di carattere non conservativo del patrimonio stesso (caccia e pesca) dovrebbero rimanere affidate, in ottemperanza alla preminente esigenza della conservazione, alle competenti Amministrazioni dello Stato. Occorrerà peraltro provvedere ad un riordinamento di queste funzioni statali, in relazione alla attuazione delle Regioni a statuto ordinario.

LA FORMAZIONE DEI PARCHI E DELLE RISERVE NATURALI

77. — Un'importanza speciale dovrebbe essere conferita alla « politica del verde », cioè ad una organizzazione dei beni naturali articolata in « unità ambientali » da preservare e da ricostituire.

In passato l'Amministrazione pubblica ha potuto contare solo sull'istituto dell'applicazione di vincoli generici e della successiva formulazione di « piani paesistici » (previsto dalla Legge n. 1947 del 1939). I limiti dell'attuale disciplina sono evidenti; anzitutto essa non investe l'intero territorio nazionale; inoltre, i poteri di cui l'Amministrazione pubblica dispone, hanno carattere fundamentalmente negativo (vincoli e divieti all'attività edilizia dei privati); infine, l'esercizio di tali poteri è di natura discrezionale, ed è pertanto soggetto a varie impugnative.

Una nuova disciplina dovrebbe permettere di realizzare nell'ambito di grandi sistemi metropolitani, parchi di interesse nazionale, regionale o locale, secondo l'estensione, la funzione e le caratteristiche delle varie unità ambientali.

Si manifesta in proposito l'opportunità di una disciplina differenziata per le varie unità, che stabilisca un massimo di tutela in zone di riserva naturale assoluta, un massimo di utilizzazione in zone atte a costituire parchi metropolitani attrezzati; all'interno di ciascuna unità ambientale, dovrebbero essere stabiliti vincoli relativi a specifiche destinazioni del suolo. A questo fine, un inventario dei beni a carattere naturalistico potrebbe essere formulato dal Consiglio Nazionale delle Ricerche, in occasione dell'Annata europea per la conservazione della natura (1970).

Per quanto concerne le unità maggiori, e quindi di interesse nazionale, una legge-quadro sulla protezione della natura dovrebbe stabilire una normativa generale in materia di parchi e riserve naturali nazionali. In specie, dovrebbe essere verificata l'opportunità di costituire determinati parchi nazionali in enti autonomi, sovvenzionati dallo Stato e sottoposti all'indirizzo e alla vigilanza di un Consiglio centrale, che coordini gli interventi delle Amministrazioni dello Stato specificamente interessate. In tale modo, si stabilirebbe un alto livello di responsabilità e di indirizzo politico-amministrativo, unitamente ad una efficiente gestione in sede locale.

Ogni Regione potrebbe istituire, in attuazione del proprio schema di assetto territoriale, parchi di vario genere, avendo come limite solo l'osservanza dei principi fondamentali stabiliti nella legge-quadro dello Stato. Potrebbero essere istituiti parchi rispondenti ad una gamma tipologicamente assai ampia (oltre al parco e alla riserva naturale, il parco attrezzato, il parco forestale, il bosco-parco, la fascia costiera, secondo le norme fissate da leggi regionali).

Per quanto concerne le unità minori, si dovrebbe accertare la possibilità di istituire — nel contesto della legge quadro sulla protezione della natura — un apposito servizio pubblico a scala nazionale, incaricato di svolgere una vasta attività di sorveglianza e di tutela sui luoghi di importanza scientifica e naturalistica.

Un apporto determinante alla costituzione delle varie categorie di parchi — e più in genere all'azione conservativa delle risorse naturali — potrebbe derivare dall'ampliamento e dal riordinamento della proprietà pubblica e collettiva nelle zone agricole povere di collina e di montagna, aventi suscettività silvo-pastorali. Attraverso una coordinata politica (di acquisti, espropriazioni, cessioni e trasferimenti di terreni), si potrebbe destinare a parchi e riserve naturali vaste superfici di boschi e di pascoli, in condizioni di abbandono.

Questa azione dovrebbe interessare anzitutto lo Stato, la cui iniziativa fondamentale potrebbe consistere nella costituzione di un « demanio naturalistico » (non soltanto di carattere forestale), accanto al già esistente « demanio storico archeologico-culturale-artistico ». Il demanio naturalistico dello Stato potrebbe essere formato principalmente mediante il trasferimento di beni già appartenenti ad altri demani statali (marittimo, idrico o militare), senza quindi provvedimenti legislativi o finanziari, ed inoltre mediante l'acquisto di beni consentito dalla legislazione vigente, al fine della realizzazione di parchi e riserve naturali nazionali.

Un'importante funzione sarebbe affidata alle Regioni, che potrebbero costituire il proprio demanio naturalistico anche attraverso operazioni finanziarie a favore dei Comuni, compensate con cessioni graduali dei demani comunali. La gestione dei beni naturali, che non rivestano un interesse nazionale, potrebbe poi, a seconda dei casi, essere esercitata direttamente dalle Regioni stesse, nonché dai minori Enti pubblici territoriali (eventualmente consorziati), oppure affidata al Servizio per la protezione della natura in precedenza menzionato.

Sulla base di alcuni studi preliminari, sono state individuate una novantina circa di zone suscettibili di essere organizzate come parchi e riserve naturali di preminente interesse nazionale.

LA PRESERVAZIONE DEL PATRIMONIO STORICO-ARTISTICO

78. — Il grande patrimonio nazionale di carattere storico-artistico, versa attualmente in gravi condizioni di deterioramento. Pure in questo campo importanza dominante assume l'interesse di salvaguardare nel processo di sviluppo, i valori culturali; non va tuttavia sottovalutata l'importanza che i beni culturali rivestono nel campo economico, principalmente in quello turistico.

Questa politica dovrebbe essere articolata secondo le seguenti linee fondamentali:

- formulazione di un inventario completo di tutto ciò che è definibile come « patrimonio storico-artistico-culturale di interesse nazionale », secondo categorie di beni, ubicazione, stato di conservazione, tipi di intervento necessari, con particolare riferimento agli interventi prioritari per assicurarne la preservazione;
- determinazione dei vincoli relativi e definizione delle norme e dei criteri di utilizzazione da parte dei privati, nel rispetto dell'interesse collettivo della preservazione;
- assunzione obbligatoria dei vincoli, delle norme e dei criteri, di cui al punto precedente, come elemento della pianificazione territoriale;
- rafforzamento delle strutture organizzative dello Stato, assicurando un più stretto collegamento delle competenze amministrative relative ai diversi beni in oggetto, in particolare superando gli impedimenti di natura tecnica, organizzativa e finanziaria, che ostacolano gravemente l'azione delle Sovrintendenze;
- controlli e provvedimenti atti a impedire « il saccheggio » dei beni mobili da parte di privati, mediatori e mercanti, e a disciplinare il mercato internazionale dei prodotti artistici;
- provvedimenti rivolti a favorire la conservazione e la valorizzazione dei beni immobili da parte dei privati;

- ampliamento della proprietà pubblica, con particolare riguardo ai terreni con reperti o suscettibili di reperti archeologici, e promozione della collaborazione dei privati all'opera di reperimento.

79. - Dovrebbero inoltre essere predisposte speciali misure per i centri storici. Questi sono oggi minacciati da due ordini di pericoli, derivanti: dallo accelerato e incontrollato processo di sviluppo urbano, che investe i centri di maggiori dimensioni demografiche, alterandone la struttura urbanistica e gli elementi ambientali ed artistici; dall'abbandono e dal degradamento fisico di molti centri, in genere di minori dimensioni, situati in zone economicamente povere.

L'azione tendente a frenare i più gravi fenomeni di depauperamento del patrimonio costituito dagli antichi insediamenti dovrebbe inserirsi in una azione di più ampia portata, consistente in: interventi di sistemazione ove il centro storico conservi una propria vitalità; interventi non soltanto di consolidamento, di restauro e di ripristino, ma anche di promozione della vitalità socio-economica ove il centro storico versì in condizioni di abbandono e di progressivo degradamento.

Questi interventi dovrebbero essere fondati, in ogni caso, sull'approfondito studio dei valori, che hanno improntato la vita dei diversi centri storici, e sulla prospettiva di un loro inserimento nello sviluppo economico e nell'assetto generale del territorio. Tali principi implicano l'abbandono di criteri discrezionali o puramente estetici, i quali si sono il più delle volte risolti in azioni lesive sia dei valori storici, sia delle possibilità di sviluppo dei centri stessi.

È ormai acquisita, oltre alla necessità di una approfondita analisi storica e scientifica, quella di una pianificazione attiva, basata sulla corrispondenza sostanziale del piano per il centro storico con il « piano regolatore generale » e con i « piani particolareggiati ». Quanto agli istituti operativi, nella lenta evoluzione della normativa urbanistica, il centro storico è stato recentemente considerato come condizione e fattore delle scelte di piano (Legge n. 765 del 1967). Questo criterio dovrebbe essere recepito ed esteso nel momento in cui si va delineando e precisando il concetto di una pianificazione urbanistica fondata sull'attuazione dell'ordinamento regionale dello Stato.

Riguardo ai concreti interventi, occorre tenere conto della vastità e della dispersione territoriale del patrimonio rappresentato dai centri storici. I principi generali esposti dovrebbero tradursi nella definizione di precisi criteri, per mezzo dei quali sia possibile destinare — in sede di programmazione economica nazionale — un congruo ammontare di risorse ad alcune importanti operazioni.

Ciascuna di queste operazioni dovrebbe consistere in una molteplicità di interventi pubblici, tra loro strettamente coordinati e tempestivi, atti a investire o l'intera realtà dei centri storici prescelti o singoli comparti di importanza determinante. Dipenderebbe dalla diversità delle situazioni, e quindi dalle modalità di progettazione e di esecuzione, il ricorso ad interventi concernenti il vasto campo delle opere di urbanizzazione secondaria, ad interventi di diretta incentivazione delle iniziative private, o alla costituzione di apposite società pubbliche di gestione, sotto la responsabilità e il controllo degli Enti pubblici territoriali. L'acquisto di complessi di edifici — da parte di enti pubblici il cui statuto preveda tale possibilità — potrebbe facilitare l'attuazione degli interventi necessari.

80. - Un accentuato impegno dovrebbe essere rivolto alla valorizzazione turistica dei centri storici.

RISORSE DEL TERRITORIO A CARATTERE NATURALISTICO E STORICO ARTISTICO

CARATTERISTICHE FITOCLIMATICHE DEL TERRITORIO

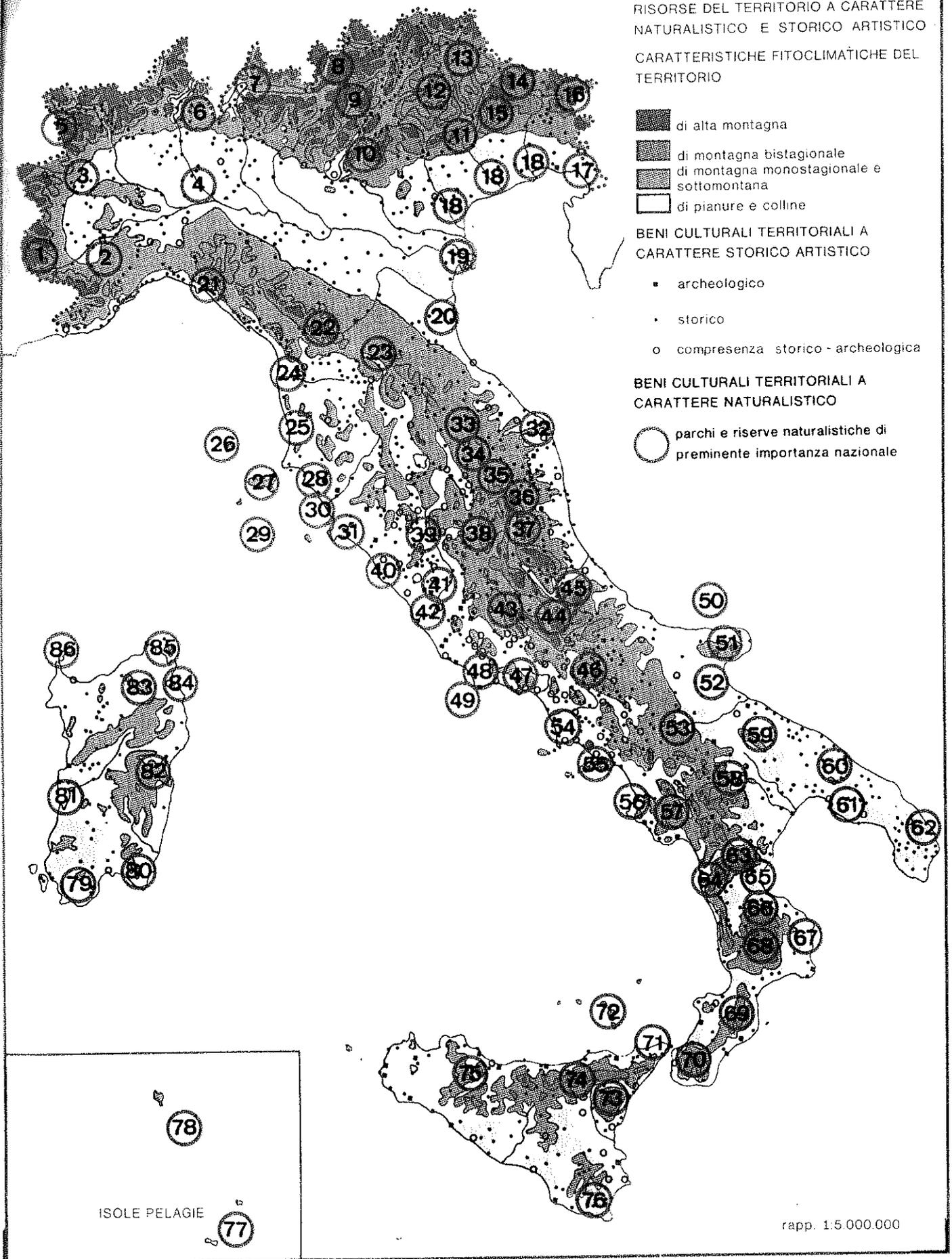
-  di alta montagna
-  di montagna bistagionale
-  di montagna monostagionale e sottomontana
-  di pianure e colline

BENI CULTURALI TERRITORIALI A CARATTERE STORICO ARTISTICO

-  archeologico
-  storico
-  presenza storico - archeologica

BENI CULTURALI TERRITORIALI A CARATTERE NATURALISTICO

-  parchi e riserve naturalistiche di preminente importanza nazionale



Al riguardo, uno squilibrio dei flussi turistici si verifica non soltanto tra le grandi circoscrizioni geografiche del Paese (il Mezzogiorno assorbe appena il 13 % delle presenze complessive annuali). L'orientamento « puntuale », che caratterizza attualmente il turismo in Italia, determina da un lato fenomeni stagionali di congestione delle attrezzature ricettive in alcune località, dall'altro una inutilizzazione o una utilizzazione delle risorse non commisurata ad effettivi valori, con particolare riferimento al patrimonio storico-artistico e a località collegate o collegabili tra loro, nonché ai centri di maggiore attrazione. Le indagini effettuate mostrano come la maggior parte delle aree con forti suscettività di sviluppo turistico assorbono, attualmente, quote irrilevanti di presenze: ad esempio, al livello di 8 milioni di presenze annuali raggiunto a Roma non corrisponde la formazione di flussi interessanti il sistema delle città medioevali dell'alto Lazio, dell'Umbria, delle Marche e della Toscana.

La progressiva saturazione delle possibilità di assorbimento delle correnti turistiche tradizionali richiede una politica sempre più differenziata, anche sotto il profilo delle risorse e degli itinerari territoriali, che rifletta o promuova modificazioni qualitative della domanda, inserendo la valorizzazione dei beni territoriali di interesse storico-artistico — in specie dei centri storici — nell'organizzazione delle attrezzature ricettive e dei servizi pubblici, nonché dell'ambiente naturale.

CARTOGRAMMA CONCERNENTE LE RISORSE DEL TERRITORIO A CARATTERE NATURALISTICO E STORICO-ARTISTICO

Si precisa che le caratteristiche naturali del territorio non suscettibile di insediamenti intensivi si riferiscono alle condizioni di vegetazione e di clima.

Per quanto riguarda il territorio montano, le dizioni « bistagionale » e « monostagionale » sono usate per indicare i periodi dell'anno in cui si registra (montagna bistagionale) e non si registra (montagna monostagionale) l'esistenza di consistenti manti nevosi, in ordine alle possibilità di svolgimento del turismo e di esplicazione del tempo libero.

Di seguito si formula l'elenco dei parchi e delle riserve naturali di preminente importanza nazionale, indicati nel cartogramma a titolo esemplificativo.

Elenco dei parchi e delle riserve naturali di preminente importanza nazionale

- | | |
|--|--|
| 1. Sant'Anna di Valdieri | 14. Parco della Val di Visdende nel Comelico |
| 2. Le Langhe | 15. Parco di Pramaggiore - Vacalizza |
| 3. Riserve di Venaria Reale - La Mandria | 16. Fusine, Tarvisio e Jof - Fuart |
| 4. Sponde del Ticino (tra Pavia e Vigevano) | 17. Carso triestino |
| 5. Parco Nazionale del Gran Paradiso | 18. Lagune venete e di Caorle |
| 6. Brughiera di Gallarate | 19. Delta padano e Valle di Comacchio |
| 7. Lago di Mezzola | 20. Ravenna, Pineta di Classe, Pineta di San Vitale e Punta Alberete |
| 8. Parco Nazionale dello Stelvio | 21. Monte di Portofino |
| 9. Adamello, Val di Genova e Gruppo del Brenta | 22. Monte Cimone |
| 10. Monte Baldo | 23. Foreste casentinesi di Camaldoli - Badia Prataglia, Campigna |
| 11. Bosco del Cansiglio | 24. Macchia Lucchese, Migliarino, San Rossore |
| 12. Parco di Panaveggio - Pale di S. Martino | |
| 13. Parco della Valle di Fanes | |

25. Stagni della Tenuta Incisa, Litorale Cecina, Piombino e Rifugio faunistico di Bolgheri
26. Isola di Gorgona
27. Isola d'Elba
28. Stagni e paludi di Castiglion della Pescaia e Grosseto (Diaccia, Botrona e Botronano)
29. Isola di Pianosa
30. Monti dell'Uccellina e Palude della Trappola
31. Marsiliana, Capalbio, Selva del Lamone, Lagune di Orbetello, Rifugio faunistico di Burano (Ansedonia)
32. Monte Conero
33. Monte Subasio
34. Piani di Colfiorito
35. Monti Sibillini
36. Monti della Laga
37. Gran Sasso
38. Lago di Piediluco e Marmore
39. Monte Fogliano, Monte Venere e Lago di Vico
40. Monti della Tolfa
41. Lago di Monterosi
42. Tenuta di Castel Porziano e Capocotta
43. Monti Simbruini
44. Parco Nazionale d'Abruzzo
45. Massiccio della Maiella
46. Massiccio del Matese
47. Lago di Fondi
48. Parco Nazionale del Circeo
49. Isola di Zannone
50. Isole Tremiti
51. Gargano e stagni costieri di Lesina e Varano
52. Stagni del Cernaro e del Candelaro
53. Monte Vulture
54. Gli Astroni e Campi Flegrei
55. Penisola sorrentina
56. Santa Maria di Castellabate e Punta Tresino
57. Monte Gelbison
58. Foresta demaniale di Gallipoli - Cognato
59. Parco delle Murge occidentali
60. Martina Franca
61. Paludi di Arneo e del Conte
62. Lago di Alimini
63. Monte Pollino
64. Monti di Orsomarso
65. Foce del Crati
66. Sila Grande
67. Valle del Neto
68. Sila Piccola
69. Serra San Bruno e Mongiana
70. L'Aspromonte
71. Lago di Faro e Ganzirri
72. Isole Eolie
73. Etna
74. Nebrodi e Bosco di Caronia
75. Bosco della Ficuzza
76. Paludi costiere di Pachino e Cava di Ispica
77. Isole Pelagie (Lampedusa, Linosa e Lampione)
78. Isola di Pantelleria
79. Monti Mirra e Maxia
80. Foresta Sette Fratelli
81. Stagni di Oristano
82. Gennargentu e Golfo di Orosei
83. Monte Limbara
84. Isola di Tavolara e Molaro
85. Punta di Sardegna, Isola di Caprera
86. Isola Asinara.

L'ORIENTAMENTO DELLO SVILUPPO URBANO

81. - LE TENDENZE SPONTANEE. - Lo sviluppo urbano è un tema fondamentale nella prospettiva 1980, date le implicazioni che ha su tutto l'assetto territoriale e sulla struttura economica e sociale del Paese.

L'attrazione verso i grandi centri urbani è sollecitata, più ancora che dall'effettiva domanda di lavoro, dal modello di consumo da essi simboleggiato. D'altro lato, attualmente il ritmo dell'urbanizzazione è più rapido, non solo nel ritmo della domanda di lavoro, ma

anche e soprattutto di quello dell'offerta di attrezzature e servizi civili, e pone in crisi l'organizzazione degli Enti pubblici territoriali.

Le ricerche effettuate mostrano l'esistenza di forti processi di gravitazione urbana ed economica, di indipendenza di una rete di centri urbani tra loro subordinati.

82. - Proiettando al 1980 e al 2000 le tendenze attuali, si avrebbe una progressiva estensione dei sistemi di addensamento urbano attualmente più « forti », e (particolarmente al 2000) la perdita di funzioni autonome di un notevole numero di centri urbani di minore peso. In dipendenza della riduzione del numero dei sistemi di gravitazione urbana e dell'allargamento dei perimetri dei sistemi superstiti:

- diminuirebbe la superficie complessiva interessata da organizzazioni propriamente urbane, e aumenterebbe quindi l'estensione delle aree povere e di abbandono, nonché delle aree di degradamento urbano e agricolo;

- tenderebbero a concentrarsi ulteriormente, non soltanto gli insediamenti residenziali, ma anche le industrie manifatturiere e le attività terziarie;

- nelle aree di più intenso sviluppo degli insediamenti si avrebbe un generale degradamento dei valori paesistici del territorio.

Si può prevedere, a grandi linee, che lo svolgimento di queste tendenze porterebbe al consolidamento di otto vaste aree metropolitane (Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Palermo). Rinviando al prospetto incluso nella prima parte del presente Rapporto, si ricorda che in una limitatissima parte del territorio nazionale tenderebbe a concentrarsi circa il 50 % della popolazione. Si verificherebbero quindi indici di densità degli abitanti elevatissimi, in alcuni casi superiori a quelli che oggi si riscontrano nelle più grandi metropoli europee ed extraeuropee.

83. - Il territorio nazionale assumerebbe la seguente configurazione:

- ulteriore concentrazione della popolazione e della produzione nell'ambito dell'Italia settentrionale, in limitate aree che già oggi presentano fenomeni di congestione o promiscue espansioni di insediamenti residenziali e produttivi (in specie, nelle aree gravitanti sui centri di Milano, Torino, Genova e lungo le pianure veneta e padana);

- scarsi processi di espansione urbana ed ulteriore isolata agglomerazione degli insediamenti nell'Italia centrale (in specie, tra Firenze e Livorno da un lato, intorno alla città di Roma dall'altro);

- carenza di una generale « armatura » urbana nel Mezzogiorno, addensamento della popolazione in alcune località (in specie intorno a Napoli), conseguente inutilizzazione della possibilità di urbanizzazione a vasta scala territoriale.

Queste tendenze di sviluppo urbano porterebbero ad aggravare lo squilibrio economico del Mezzogiorno, e di una vasta area dell'Italia centrale attualmente in condizioni di isolamento e di arretratezza economica, rispetto al resto del Paese.

84. - LE PROSPETTIVE PROGRAMMATICHE: LA FORMAZIONE DI SISTEMI METROPOLITANI. - L'azione pubblica dovrebbe tendere, modificando le tendenze sopraindicate a realizzare una nuova civiltà urbana in tutto il territorio nazionale. A tale fine essa dovrebbe assicurare l'effettiva disponibilità sia di un complesso di beni urbani fondamentali (rete primaria e secondaria dei trasporti e delle comunicazioni, vasto apparato di servizi commerciali, attrezzature formative e sanitarie, attrezzature di base per il tempo libero), sia di un complesso

di beni urbani « superiori » (istituti di ricerche scientifiche e tecnologiche avanzate, centri di studi e di relazioni culturali di interesse internazionale, centri di attività artistiche, editoriali e di informazione qualificata, organismi di formazione e di partecipazione a decisioni politiche).

Per realizzare — secondo criteri di economicità ed efficienza — le attrezzature civili indicate, le dimensioni delle città italiane dovrebbero, in via generale, continuare a crescere. È tuttavia necessario che la crescita urbana avvenga in modo da modificare le attuali differenze tra città di grandi e di piccole dimensioni, per quanto riguarda sia la entità della popolazione, sia la quantità e la qualità dei beni e dei servizi civili.

Non si tratta di contrastare l'evoluzione urbana, ma di realizzarla secondo un nuovo modello interessante l'intero Paese. A questo fine si dovrebbe promuovere la formazione di « sistemi di città » o « sistemi metropolitani » di determinate dimensioni, connessi tra loro e quindi aventi uno svolgimento continuo, ma fortemente differenziati nella struttura e nelle funzioni specifiche degli insediamenti residenziali e produttivi.

La politica territoriale dovrebbe quindi mirare ad inserire i centri urbani attuali entro nuovi sistemi, formati da varie città, che da sole sarebbero incapaci di raggiungere le soglie di una nuova civiltà urbana.

85. — Di seguito si indicano alcuni requisiti fondamentali, che possono essere assunti come criteri di riferimento per una politica nazionale di formazione di sistemi metropolitani.

— Tali sistemi dovrebbero raggiungere, nel periodo 1980-2000, una consistenza demografica superiore ad un milione di abitanti;

— dovrebbero assicurare ai cittadini che ne fanno parte una accessibilità interna a tutti i luoghi, fondata su un tempo di percorrenza di 60-90 minuti (che — date le tecnologie dei trasporti prevedibili e programmabili a livello metropolitano — rappresentano circa 150 km. di distanza);

— dovrebbero consentire una organizzazione economica polivalente, consistente in una ampia gamma di attività produttive (agricole, industriali e terziarie), allo scopo di costituire occasioni diverse di occupazione, tenuto conto di una più intensa mobilità professionale;

— dovrebbero disporre di uno spazio per il « tempo libero » che in una valutazione approssimativa può stimarsi intorno ai 50 mq. per ogni abitante (prescindendo dal fabbisogno strettamente necessario a soddisfare gli standard urbani).

La formazione di nuovi sistemi metropolitani comporta che siano adottati provvedimenti di politica territoriale e di pianificazione urbanistica atti a rafforzare i legami di interdipendenza interna tra i diversi centri, evitando misure che possano invece mantenere ed aumentare l'attrazione esercitata su di essi da centri urbani esterni.

I sistemi metropolitani dovrebbero essere caratterizzati, pur raggiungendo comuni livelli (standards) di attrezzature urbane, da una configurazione e da una dinamica differente.

Per quanto concerne la configurazione formale, il principio dell'« indifferenza » delle scelte del cittadino rispetto alle sedi di residenza e di lavoro non dovrebbe tradursi in una anonima uniformità degli insediamenti. Anzi questo principio dovrebbe essere rivolto a conservare e sviluppare nel raggio della convivenza quotidiana i valori della personalità cittadina, della tradizione e dell'originalità culturale. Essenziale è la realizzazione di un « policentrismo » di carattere dinamico e il rafforzamento della coesione interna di ogni sistema metropolitano. Questa coesione dovrebbe essere assicurata soprattutto dagli indirizzi di assetto territoriale stabiliti dagli Enti regionali, che dovrebbero fornire le direttive per la

pianificazione territoriale ai minori livelli territoriali, e comporterebbe anche — sotto il profilo amministrativo e funzionale — una riorganizzazione degli Enti pubblici territoriali.

Anche i tempi di formazione dei sistemi metropolitani risulterebbero diversi, data la diversa consistenza iniziale (non soltanto urbana, ma anche demografica, produttiva e infrastrutturale). In via generale, si può prevedere che negli anni '70 le tendenze influenzano ancora fortemente la possibilità di realizzare le finalità programmatiche. Tuttavia, in questo periodo dovrebbero essere poste le basi per il conseguimento degli obiettivi finali.

86. — I sistemi metropolitani possono essere distinti, in una prima approssimazione, che richiede in ogni caso una verifica in sede di preparazione di schemi regionali di assetto territoriale, in tre gruppi fondamentali.

87. — I) *Sistemi fondati sulle attuali grandi aree metropolitane.* Un primo gruppo di sistemi urbani (sistemi di tipo A e A₁) si fonda sulle attuali grandi aree metropolitane. Possono essere distinti, nell'ambito di questo gruppo, i sistemi tipicamente monocentrici da quelli policentrici. Dei primi fanno parte i sistemi torinese, milanese, ligure, romano, napoletano; degli altri, i sistemi veneto, bolognese-romagnolo, della Toscana settentrionale e della Sicilia Orientale.

I sistemi monocentrici sono caratterizzati da rilevanti dimensioni demografiche, concentrate prevalentemente in Comuni con popolazione superiore ad un milione di abitanti. In particolare, i sistemi imperniati su Torino, Milano, Genova e Roma sono caratterizzati anche da un elevato livello economico e da una notevole dotazione di attrezzature e servizi di tipo metropolitano (caratteristiche che si riscontrano in minore misura nel sistema gravitante su Napoli). Elementi comuni sono i fenomeni di concentrazione e di congestione degli insediamenti residenziali e produttivi, con tendenza alla espansione territoriale verso le aree marginali, svuotando così delle loro funzioni urbane ambiti territoriali esterni sempre più ampi.

Le politiche concernenti questi sistemi dovrebbero essere rivolte ad un miglioramento delle condizioni insediative, attraverso la riduzione del movimento migratorio e l'accelerazione dello sviluppo alternativo dei sistemi metropolitani contigui, nonché la modificazione in senso policentrico delle attuali gravitazioni interne. I principali interventi dovrebbero consistere: nell'acquisizione di aree per attrezzature e servizi pubblici, principalmente per l'esplicazione del tempo libero; in opere infrastrutturali capaci di diminuire i costi dell'eccessiva concentrazione degli insediamenti e di risolvere le difficoltà del traffico dovute alla mancanza di collegamenti interni ai centri di gravitazione; nella realizzazione di una rete di trasporti interni che riduca i tempi di accesso ai vari luoghi; nella promozione del decentramento, non soltanto delle attività industriali, ma anche delle attività terziarie, tendendo in questo modo al rafforzamento del livello urbano dei centri minori; nel controllo e, se necessario, nel divieto della localizzazione di nuovi grandi impianti industriali.

Negli altri sistemi, si riscontrano in genere processi di tipo metropolitano più recenti, sviluppatasi in territori caratterizzati da un'espansione industriale diffusa, appoggiata a una rete di centri urbani vicini e relativamente equilibrati tra loro. Questi territori, a struttura urbana « policentrica », potranno assumere la configurazione e svolgere funzioni di sistemi metropolitani propriamente intesi se la loro coesione aumenterà per mezzo di un rafforzamento dei collegamenti interni e delle strutture sia economiche che civili.

88. — II) *Sistemi urbani di riequilibrio.* In questo gruppo possono essere individuati nuovi sistemi urbani (di tipo B), in aree adiacenti a quelle del primo gruppo: si tratta dei sistemi

del Piemonte settentrionale, del Piemonte meridionale, dell'Adige e del Garda, dell'Emilia occidentale, basso laziale e salernitano.

Funzione comune di questi sistemi, le cui aree interne sono oggi fortemente attratte dai sistemi del primo gruppo, è quella di riequilibrare le grandi tendenze spontanee dello sviluppo urbano, interrompendo il fenomeno progressivo della concentrazione. Essi offrono, attualmente, condizioni adatte ad un rapido sviluppo metropolitano; tuttavia senza una politica urbanistica indirizzata verso la loro generale coesione, i vari centri potrebbero perdere le proprie funzioni ed essere progressivamente svuotati delle forze di lavoro ed intellettuali più qualificate.

Nell'attuale situazione, i sistemi in esame si presentano come insiemi di città periferiche (rispetto ai sistemi del primo gruppo), ancora privi di una organizzazione urbana, autonoma e moderna. In particolare, i sistemi adiacenti a quelli più avanzati dell'Italia nord-occidentale presentano una rilevante consistenza delle strutture economiche (sistemi del Piemonte settentrionale e meridionale, dell'Adige e del Garda, dell'Emilia occidentale); quelli adiacenti ai sistemi più avanzati dell'Italia centro-meridionale presentano un più basso grado di sviluppo economico (sistemi basso laziale e salernitano). In genere, gli uni e gli altri sono caratterizzati da favorevoli condizioni geografiche, in termini di disponibilità di aree con suscettività allo sviluppo degli insediamenti intensivi.

Queste caratteristiche rendono relativamente agevole l'attuazione di una politica di sviluppo metropolitano, in quanto è certamente possibile utilizzare la forza espansiva dei sistemi forti adiacenti, indirizzandola secondo direttrici di assetto autonomo; ma ne sottolineano l'urgenza, data la forte attrazione che su di essi esercitano i sistemi del primo gruppo.

89. - III) *Sistemi urbani « alternativi »*. In un terzo gruppo possono essere inclusi sistemi (di tipo C) che dovrebbero svolgere una funzione « alternativa » rispetto alle attuali tendenze spontanee. Attualmente, le città e le aree comprese entro i loro contorni sono notevolmente lontane da una organizzazione urbana autonoma, che compete alla politica di assetto del territorio predisporre e realizzare, sia pure in un lungo periodo di tempo.

Tra questi sistemi alternativi, si individua anzitutto un primo sottogruppo, che riveste particolare importanza ai fini di un orientamento policentrico dell'intero assetto territoriale del Paese. Questo sottogruppo comprende:

- il sistema del Friuli-Venezia Giulia, che dovrebbe fungere da base per un flusso crescente di rapporti economici e dei traffici tra l'Italia e i paesi dell'Est europeo;
- i sistemi dell'Italia centrale, in specie i sistemi della Toscana meridionale e umbro-alto laziale, che dovrebbero costituire una « cerniera » atta a rompere l'isolamento dell'Italia centrale, ricomponendo situazioni di sviluppo urbano ed economico moderno in territori che attualmente soffrono di tendenze alla polarizzazione nell'area di Roma da una parte e nelle aree « forti » settentrionali dall'altra;
- i sistemi meridionali, che, insieme con il sistema della Sicilia orientale (appartenente per il grado di maturità piuttosto al primo gruppo), coincidono con le principali aree di sviluppo economico globale ed intensivo del Mezzogiorno, individuabili nei sistemi della Puglia centrale e meridionale, della Sicilia occidentale e della Sardegna meridionale, con forti possibilità di sviluppo integrato con le aree economiche più dinamiche del bacino mediterraneo.

Complessivamente considerati, questi sistemi pur essendo molto distanti da quelli del primo gruppo, e pur essendo caratterizzati da una minore densità demografica rispetto a quelli del secondo gruppo, presentano tuttavia una rilevantissima suscettività allo sviluppo

intensivo degli insediamenti, e per effetto della loro ubicazione possono svolgere un ruolo strategico ai fini di una politica economica internazionale aperta ai nuovi rapporti. In essi è possibile realizzare fin da ora, in relazione anche alla consistente struttura economico-urbana esistente, un'organica politica di concentrazione degli interventi, in modo da intensificare lo sviluppo produttivo ed urbano, orientandolo verso una organizzazione di tipo metropolitano.

Allo stesso gruppo, appartengono altri sistemi (di tipo C_1) — delle Marche e dell'Abruzzo, molisano-alto pugliese, lucano, della Calabria centrale, dello Stretto, della Sicilia, della Sicilia meridionale, della Sardegna settentrionale — i quali raccolgono tutte le aree più « povere » del Paese, sia pure con caratteristiche e problemi assai differenti l'uno dall'altro.

Questi sistemi risultano periferici rispetto alle aree economicamente più « forti » del Paese, e sono privi attualmente di quelle condizioni che assicurano una forza di gravitazione e una certa coesione. Essi presentano caratteri di grave depressione, sia dei valori di civiltà urbana, sia dell'attività economica, e una disponibilità relativamente limitata di aree suscettibili di sviluppo intensivo degli insediamenti.

Esiste tuttavia una armatura urbana, anche se di tipo arretrato (particolarmente per quanto concerne alcuni sistemi meridionali) e difficilmente integrabile ad altri sistemi più forti, a causa della distanza. I sistemi stessi hanno delle notevoli potenzialità demografiche (nonostante i saldi demografici nulli o negativi verificatisi in passato) e una ricchezza di tradizioni culturali, atte a realizzare — sia pure con lentezza — un processo di sviluppo economico e urbano, e quindi anche, in futuro, un assetto metropolitano.

La strategia della politica territoriale, per questi sistemi, appare quella di intensificare gli investimenti produttivi (sulla base di una rigorosa politica della destinazione del suolo) e di orientare gli interventi al miglioramento delle strutture urbane di tipo tradizionale, rinviando ad un secondo momento la realizzazione di un ambiente urbano di rilievo metropolitano. In un primo periodo i servizi di tipo metropolitano potrebbero essere in parte assolti da sistemi contermini.

Alcuni di questi sistemi si distinguono per una scarsa potenzialità demografica e per una struttura urbana incapace di produrre effetti metropolitani, e neanche modesti effetti urbani (se non in ristretti ambiti territoriali). Uno di questi sistemi (molisano-alto pugliese) ha una rilevante quantità di aree suscettibili di sviluppo intensivo degli insediamenti; altri (lucano, della Calabria centrale, della Sardegna settentrionale) hanno una migliore organizzazione delle aree dello stesso genere; tutti sono caratterizzati da elevata vocazione turistica. Si potrà peraltro meglio definire una loro configurazione autonoma solo dopo la verifica degli effetti indotti dalla politica di investimenti, in strutture produttive e in attrezzature civili di tipo tradizionale, con particolare riferimento al rafforzamento demografico che ne dovrebbe derivare.

90. — Per avviare verso una piena funzionalità i 30 sistemi metropolitani configurati nei paragrafi precedenti, sulla base di una strategia generale degli investimenti, sarà necessario in un primo periodo, approssimativamente corrispondente al prossimo decennio:

— avviare l'acquisizione di aree per usi pubblici e la costruzione di infrastrutture atte a favorire il decentramento degli insediamenti e degli apparati direzionali nei sistemi del primo gruppo, controllando in specie la localizzazione di nuove industrie;

— realizzare i primi sistemi metropolitani di riequilibrio, rispetto alle aree metropolitane attuali, indirizzando lo sviluppo urbano ed economico nei territori con maggiore suscettività di insediamento intensivo, soprattutto attraverso l'integrazione di essi per mezzo di direttrici di trasporto decentrate dalle aree ad avanzato sviluppo metropolitano;

- attuare interventi coerenti con gli obiettivi finali nei sistemi del terzo gruppo, in modo da predisporre gli stessi alla successiva organizzazione metropolitana.

Questa politica dovrebbe coincidere con quella rivolta alla realizzazione di una rete basilare di grandi infrastrutture, principalmente di trasporto e di comunicazione, rispondente alle esigenze di collegamenti internazionali e ad una avanzata tecnologica, rafforzata da centri di raccolta e di smistamento delle merci.

Quanto al Mezzogiorno, l'indirizzo esposto costituisce un approfondimento e una specificazione di quello delineato dal primo programma economico nazionale, che identificava come « aree di sviluppo globale » i territori caratterizzati da una dinamica urbana relativamente intensa, da elevate suscettibilità di sviluppo agricolo e industriale, dalla capacità di determinare processi di integrazione e di propagazione dello sviluppo a diverse scale territoriali lungo direttrici interessanti l'intero sistema economico nazionale.

Nel cartogramma allegato si fornisce una configurazione della suesposta prospettiva di assetto territoriale, individuando territorialmente i sistemi metropolitani ed indicando alcune direttrici e luoghi della rete di grandi infrastrutture, che dovrebbe sostenere i principali flussi di trasporto interni e internazionali. Nel prospetto allegato successivamente si formula, in termini di ipotetici traguardi dei movimenti migratori, un quadro della distribuzione territoriale della popolazione, al 1980, coerente con le indicazioni contenute nei paragrafi precedenti.

CARTOGRAMMA CONCERNENTE I SISTEMI METROPOLITANI E IL SISTEMA DEI FLUSSI DI TRASPORTO

Leggenda dei sistemi metropolitani ()*

Sistemi di tipo A : torinese (2), milanese (5), ligure (4), romano (15), napoletano (18).

Sistemi di tipo A₁: veneto (7), bolognese-romagnolo (10), della Toscana settentrionale (11), della Sicilia orientale (26).

Sistemi di tipo B : del Piemonte settentrionale (1), del Piemonte meridionale (3), dell'Adige e del Garda (6), dell'Emilia occidentale (9), basso laziale (17), salernitano (19).

Sistemi di tipo C : del Friuli-Venezia Giulia (8), della Toscana meridionale (12), umbro-alto laziale (14), della Puglia centrale (21), della Puglia meridionale (22), della Sicilia occidentale (28), della Sardegna meridionale (30).

Sistemi di tipo C₁: delle Marche (13), dell'Abruzzo (16), molisano-alto pugliese (20), lucano (23), della Calabria centrale (24), dello Stretto (25), della Sicilia meridionale (27), della Sardegna settentrionale (29).

(*) Tra parentesi è riportato il numero con cui i sistemi sono indicati nel cartogramma.

I CRITERI DEGLI INTERVENTI E LE INIZIATIVE FONDAMENTALI PER LO SVILUPPO DEI SISTEMI METROPOLITANI.

91. - La politica di promozione ed orientamento dello sviluppo dell'ambiente urbano sopra delineata comporterebbe, particolarmente nel Mezzogiorno, forti investimenti, di cui i programmi economici quinquennali dovrebbero tenere conto nel calcolo complessivo della formazione e della destinazione delle risorse.

La politica del territorio dovrebbe fondarsi su una attenta ricognizione delle caratteristiche intrinseche di ciascun sistema, e dei fattori che eventualmente impediscano di conseguire gli obiettivi di civiltà urbana nel lungo periodo.

Scopo della politica del territorio dovrebbe essere soprattutto quello di enucleare gli elementi insufficienti nel campo dei servizi civili superiori e nel campo delle attrezzature economiche, al fine di sviluppare in ciascun sistema una politica indirizzata a superare le lacune e a definire politiche nazionali di settore articolate territorialmente.

Uno strumento particolarmente importante di realizzazione dei sistemi metropolitani è la creazione di una rete dei trasporti metropolitani.

92. - L'azione per attuare sistemi metropolitani così concepiti si dovrebbe fondare su un certo numero di « aree strategiche », di seguito indicate.

a) Le nuove aree residenziali, intese come « nuovi quartieri » residenziali delle antiche agglomerazioni urbane, e come « città nuove » localizzate nei sistemi metropolitani in modo da rafforzare ancora più strettamente la coesione interna fra i centri tradizionali.

La scelta dell'una o dell'altra via di sviluppo delle aree residenziali dipenderà essenzialmente dai seguenti principali fattori:

- l'importanza dello sviluppo demografico prevedibile o programmabile per ciascun sistema metropolitano;

- la configurazione delle relazioni fra i diversi agglomerati urbani, sui quali si fonda ciascun sistema;

- lo stato di soddisfacimento dei bisogni edilizi della popolazione residente;

- lo stato di agibilità del patrimonio edilizio esistente.

b) Le aree per i servizi urbani di ordine superiore (istruzione superiore, università, centri direzionali, ecc.).

c) Le nuove aree produttive, con particolare riguardo a terreni organizzati per le zonizzazioni industriali.

d) Le aree di salvaguardia naturalistica, paesistica, storico-artistica, archeologica e monumentale.

Le politiche relative a queste aree dovrebbero tuttavia essere definite e attuate, per molti aspetti, a livello nazionale e secondo settori di intervento. Esse sono state precedentemente delineate.

e) Le aree destinate all'organizzazione dei sistemi turistici e del tempo libero a livello « metropolitano ».

Ogni sistema metropolitano dovrebbe fornire alla popolazione un insieme di occasioni di impiego del tempo libero, assicurando un elevato grado di fruibilità gratuita dei beni naturali e storico-artistici (parchi nazionali, « foreste parco », parchi attrezzati, itinerari panoramici, musei, ecc.), presenti nel sistema stesso.

Questi sistemi turistici dovrebbero fondarsi sul principio dell'accesso gratuito alla maggior parte dei fattori di svago e di cultura che li compongono. Nell'ambito di una poli-

Obiettivi di distribuzione territoriale della

| SISTEMI METROPOLITANI | | | 1965 | | |
|-----------------------|--------|----------------------------------|-----------------------|---------|-------|
| Numero d'ordine | Gruppo | Denominazioni | Popolazione residente | Densità | |
| | | | | (a) | (b) |
| 1 | B | Piemonte settentrionale | 1.039 | 105 | 303 |
| 2 | A | Torinese | 2.004 | 295 | 748 |
| 3 | B | Piemonte meridionale | 1.290 | 107 | 244 |
| 4 | A | Ligure | 1.600 | 353 | 1.758 |
| 5 | A | Milanese | 6.245 | 423 | 1.002 |
| 6 | B | Adige e Garda | 2.439 | 114 | 588 |
| 7 | A1 | Veneto | 3.259 | 215 | 375 |
| 8 | C | Friuli-Venezia Giulia | 1.249 | 157 | 291 |
| 9 | B | Emilia occidentale | 2.304 | 152 | 270 |
| 10 | A1 | Bolognese-Romagnolo | 2.023 | 185 | 279 |
| 11 | A1 | Toscana settentrionale | 2.753 | 232 | 755 |
| 12 | C | Toscana meridionale | 862 | 72 | 201 |
| 13 | C1 | Marche | 1.509 | 153 | 394 |
| 14 | C | Umbro-alto Laziale | 1.251 | 84 | 240 |
| 15 | A | Romano | 3.109 | 589 | 896 |
| 16 | C1 | Abruzzese | 1.221 | 113 | 407 |
| 17 | B | Basso Laziale | 814 | 144 | 310 |
| 18 | A | Napoletano | 3.273 | 859 | 1.309 |
| 19 | B | Salernitano | 1.736 | 178 | 959 |
| 20 | C1 | Molisano-alto Pugliese | 962 | 89 | 264 |
| 21 | C | Puglia centrale | 1.285 | 262 | 283 |
| 22 | C | Puglia meridionale | 1.568 | 223 | 250 |
| 23 | C1 | Lucano | 722 | 67 | 153 |
| 24 | C1 | Calabria centrale | 1.465 | 123 | 474 |
| 25 | C1 | Stretto | 1.303 | 203 | 1.278 |
| 26 | A1 | Sicilia orientale | 1.299 | 230 | 487 |
| 27 | C1 | Sicilia centro-meridionale | 1.237 | 136 | 452 |
| 28 | C | Sicilia occidentale | 1.628 | 212 | 717 |
| 29 | C1 | Sardegna settentrionale | 668 | 45 | 384 |
| 30 | C | Sardegna meridionale | 798 | 85 | 193 |
| TOTALE ... | | | 52.925 | 176 | 448 |

(a) Riferita all'intera superficie.

(b) Riferita solo alle aree suscettive di insediamenti intensivi.

(c) La stima della popolazione di ciascun sistema metropolitano si riferisce (oltre al movimento naturale, valutato in base alle tendenze registrate nel tivo di rafforzare i sistemi attualmente più deboli; i flussi migratori con l'estero, risultanti dalla somma algebrica dei saldi netti con l'esterno di ciascun sistema, avanzati; essa non coincide con la stima effettuata per la compilazione dei quadri contabili nazionali, basata sul tendenziale annullamento di tali flussi intorno

popolazione secondo sistemi metropolitani

| 1980 | | | VARIAZIONI ASSOLUTE | | | | | VARIAZIONI PERCENTUALI | | | |
|-----------------------|---------|-------|--------------------------|----------------------|-------|-------|-------|------------------------|--------------------|--------------------------|--------------|
| Popolazione residente | Densità | | Movimento naturale 66-80 | Movimento migratorio | | | | In complesso | Movimento naturale | Movimento migratorio (c) | In complesso |
| | (a) | (b) | | 66-70 | 71-75 | 76-80 | 65-80 | | | | |
| 1.183 | 119 | 345 | 38 | + 16 | + 40 | + 50 | + 106 | 144 | 3,66 | 10,20 | 13,86 |
| 2.237 | 329 | 835 | 73 | + 155 | + 50 | - 45 | + 160 | 233 | 3,65 | 7,98 | 11,63 |
| 1.486 | 123 | 281 | 50 | + 16 | + 55 | + 75 | + 146 | 196 | 3,87 | 11,32 | 15,19 |
| 1.639 | 362 | 1.801 | 23 | + 16 | - | - | + 16 | 39 | 1,44 | 1,00 | 2,44 |
| 6.945 | 470 | 1.115 | 569 | + 136 | + 30 | - 35 | + 131 | 700 | 9,11 | 2,10 | 11,21 |
| 2.803 | 131 | 675 | 316 | - 18 | + 16 | + 50 | + 48 | 364 | 12,96 | 1,97 | 14,93 |
| 3.642 | 240 | 419 | 440 | - 27 | - 15 | - 15 | - 57 | 383 | 13,50 | - 1,75 | 11,75 |
| 1.408 | 177 | 327 | 42 | - 3 | + 50 | + 70 | + 117 | 159 | 3,36 | 9,37 | 12,73 |
| 2.436 | 161 | 285 | 101 | - 13 | + 19 | + 25 | + 31 | 132 | 4,38 | 1,35 | 5,73 |
| 2.096 | 192 | 289 | 73 | - | - | - | - | 73 | 3,61 | - | 3,61 |
| 2.840 | 239 | 776 | 98 | + 19 | - 15 | - 25 | - 21 | 77 | 3,55 | - 0,76 | 2,79 |
| 1.041 | 87 | 242 | 32 | - 1 | + 54 | + 94 | + 147 | 179 | 3,72 | 17,05 | 20,77 |
| 1.578 | 160 | 412 | 113 | - 47 | - 22 | + 25 | - 44 | 69 | 7,49 | - 2,92 | 4,57 |
| 1.449 | 97 | 278 | 120 | - 42 | + 45 | + 75 | + 78 | 198 | 9,60 | 6,23 | 15,83 |
| 3.748 | 710 | 1.080 | 519 | + 145 | + 50 | - 75 | + 120 | 639 | 16,69 | 3,86 | 20,55 |
| 1.275 | 118 | 425 | 129 | - 65 | - 25 | + 15 | - 75 | 54 | 10,56 | - 6,14 | 4,42 |
| 1.070 | 189 | 407 | 135 | - 14 | + 45 | + 90 | + 121 | 256 | 16,59 | 14,86 | 31,45 |
| 3.762 | 987 | 1.505 | 867 | - 68 | - 130 | - 180 | - 378 | 489 | 26,49 | - 11,55 | 14,94 |
| 2.042 | 209 | 1.128 | 460 | - 112 | - 42 | - | - 154 | 306 | 26,50 | - 8,87 | 17,63 |
| 1.048 | 97 | 287 | 202 | - 95 | - 41 | + 20 | - 116 | 86 | 20,98 | - 12,05 | 8,93 |
| 1.612 | 328 | 355 | 322 | - 35 | + 15 | + 25 | + 5 | 327 | 25,06 | 0,39 | 25,45 |
| 1.939 | 275 | 309 | 393 | - 43 | + 10 | + 11 | - 22 | 371 | 25,08 | - 1,42 | 23,66 |
| 826 | 76 | 175 | 149 | - 54 | - 21 | + 30 | - 45 | 104 | 20,63 | - 6,23 | 14,40 |
| 1.622 | 136 | 525 | 353 | - 106 | - 70 | - 20 | - 196 | 157 | 24,10 | - 13,38 | 10,72 |
| 1.435 | 223 | 1.407 | 277 | - 81 | - 55 | - 9 | - 145 | 132 | 21,26 | - 11,13 | 10,13 |
| 1.540 | 272 | 577 | 244 | - 28 | + 10 | + 15 | - 3 | 241 | 18,78 | - 0,23 | 18,55 |
| 1.321 | 145 | 482 | 232 | - 84 | - 55 | - 9 | - 148 | 84 | 18,75 | - 11,96 | 6,79 |
| 1.859 | 242 | 819 | 306 | - 68 | - 26 | + 19 | - 75 | 231 | 18,80 | - 4,61 | 14,19 |
| 843 | 57 | 484 | 161 | - 26 | + 15 | + 25 | + 14 | 175 | 24,10 | 2,10 | 26,20 |
| 1.014 | 108 | 246 | 193 | - 18 | + 16 | + 25 | + 23 | 216 | 24,19 | 2,88 | 27,07 |
| 59.739 | 108 | 506 | 7.030 | - 545 | 3 | - 326 | - 216 | 6.814 | 13,28 | - 4,1 | 12,87 |

passato) al movimento migratorio fissato programmaticamente in base alle suscettività di sviluppo urbano ed economico dei sistemi stessi, nonché all'obiettivo di annullarsi intorno al 1975. Si avverte che tale stima si basa su ipotesi di processi di sviluppo e di riequilibrio urbano ed economico assai al 1980

tica di acquisizione pubblica dei terreni interessati dovrebbe essere data priorità assoluta alla demanializzazione delle foreste-parco di retro-spiaggia, più esposte alla pressione di utilizzazioni irrazionali.

f) Le aree dei servizi dei trasporti con particolare riguardo alle aree nelle quali i sistemi di trasporto di interesse nazionale si saldano con quelli di interesse metropolitano.

93. - Nel secondo programma economico nazionale saranno precisati — nelle caratteristiche e nelle dimensioni finanziarie — gli interventi da realizzare nel periodo 1971-75. Questi dovranno assumere in alcuni casi — soprattutto per operazioni che siano in grado di eliminare gravi impedimenti e dare una sistemazione organica ai problemi posti dalle grandi città — la configurazione di « progetti » unitari.

A questo riguardo si ritiene opportuno configurare fin da ora, a titolo indicativo, le linee essenziali di un progetto riguardante la città di Venezia.

I problemi di Venezia, rivestono un particolare rilievo in considerazione della portata, complessità ed urgenza, nonché della risonanza internazionale, che può consentire di associare alle relative iniziative organismi internazionali, in primo luogo l'Unesco.

È ormai evidente la gravità del problema idrogeologico della laguna veneta. La progressiva intensificazione del fenomeno delle acque alte prodotto dall'abbassamento del suolo sembra compromettere la stessa sopravvivenza fisica e quindi le condizioni di qualsiasi opera di risanamento e di promozione dello sviluppo della città di Venezia. Si richiede la tempestiva definizione e l'attuazione di una azione capace di affrontare tutte le possibili cause, con mezzi tecnici e in ambiti territoriali adeguati alla natura e all'origine dei fenomeni (acquisendo eventualmente la collaborazione di organismi e di esperti internazionali).

La città si va, inoltre, spopolando per l'inefficienza delle sue attrezzature abitative e delle dotazioni infrastrutturali, mentre la struttura urbana ed il contesto ambientale generale mostrano una notevole attitudine ad una moderna organizzazione urbanistica. Al riguardo, sono indispensabili interventi dello Stato che favoriscano con incentivi il risanamento dell'edilizia minore, in modo da portare la situazione abitativa di Venezia ai livelli qualitativi raggiunti in altre aree ad avanzato sviluppo urbano.

Tuttavia il risanamento edilizio non è per sé sufficiente a restituire alla città il ruolo che la struttura urbana e le capacità della popolazione le consentono. Infatti la struttura urbana di Venezia, originariamente formatasi in funzione di un'economia prevalentemente mercantile, si trova oggi ad affrontare i problemi posti da un contesto produttivo basato essenzialmente su un'attività industriale, che necessita di vaste aree reperibili in terraferma e di un ampliamento dei rapporti di scambio.

L'azione pubblica non potrà dunque limitarsi a salvaguardare le condizioni fisiche e residenziali ed i noti valori storici, artistici, monumentali ed ambientali di Venezia, ma dovrebbe articolarsi secondo una molteplicità di linee:

a) identificazione del ruolo politico-economico della città nel contesto dell'assetto territoriale e dello sviluppo economico della regione veneta, specialmente in relazione all'attività del porto e della zona industriale e al sistema dei trasporti e delle comunicazioni;

b) difesa della città dal pericolo delle acque alte, attraverso un insieme coordinato di controlli e di interventi, riguardanti tutti i fenomeni naturali e tutte le attività che si presume possano alterare l'equilibrio idrogeologico della laguna, attuando in via prioritaria gli interventi intesi ad evitare l'abbassamento del suolo provocato dal crescente attingimento delle acque sotterranee;

c) emanazione di provvedimenti rivolti, anch'essi in via prioritaria, al risanamento e al miglioramento delle condizioni abitative del centro storico, nonché alla ristrutturazione

delle sue funzioni produttive e dei collegamenti con la terraferma, nel rispetto dei valori ambientali ed urbanistici;

d) studio delle cause degli inquinamenti dell'acqua e dell'atmosfera, e conseguenti misure intese al risanamento delle condizioni ambientali della città e della laguna e alla conservazione del patrimonio monumentale e artistico;

e) formulazione di un inventario completo ed analitico dei beni culturali di carattere naturalistico, monumentale e storico-artistico; definizione dei relativi vincoli e misure volte a promuoverne la conservazione, il restauro e l'utilizzazione; costituzione di una « riserva » naturale della parte settentrionale della laguna, destinata all'esplicazione del tempo libero e del turismo non residenziale, limitando rigidamente gli usi produttivi ad attività che rispettino l'ambiente naturale;

f) rafforzamento delle strutture culturali, scientifiche ed universitarie, in riferimento soprattutto ad istituti culturali e scientifici di interesse internazionale e ad istituti universitari ad alta specializzazione; destinazione di terreni demaniali alle attrezzature residenziali universitarie.

IL RIASSETTO DELLE ZONE POVERE

94. — L'orientamento dello sviluppo urbano, al fine della realizzazione di sistemi metropolitani, implica un impegno specifico nei territori che possono essere definiti « marginali » rispetto ai sistemi stessi.

Sotto il profilo economico tali territori sono caratterizzati dal permanere di una prevalente attività agricola, basata sulla utilizzazione di risorse naturali scarse. Finora l'azione pubblica, concernente queste zone, si è fondata principalmente su una politica riguardante l'agricoltura. Le finalità dell'assetto territoriale pongono la necessità di attuare una politica sostanzialmente nuova, basata su una precisa distinzione dell'azione per lo sviluppo in agricoltura dell'azione rivolta al generale riassetto economico e territoriale delle zone stesse.

La distinzione tra gli interventi da attuare nelle zone di sviluppo agricolo e quelli a favore delle zone povere non è da intendersi nel senso che alle seconde dovrebbe essere destinata una politica di mera assistenza. La distinzione risponde piuttosto alla diversa natura delle trasformazioni necessarie per realizzare, sia nelle une che nelle altre zone, adeguati livelli di produttività e di vita civile. Mentre nelle prime, infatti, in virtù delle condizioni ambientali, economiche e sociali, si riscontrano meccanismi autonomi o, comunque, potenzialità di sviluppo, che interventi anche semplicemente settoriali possono attivare, nelle zone povere proprio il complesso delle condizioni esistenti rappresenta l'ostacolo fondamentale da superare, per evitare la loro definitiva emarginazione dalla vita economica e civile del Paese. Per questo motivo gli interventi in agricoltura, se non costituiscono elemento di una più complessa politica atta ad investire i molteplici fattori dell'arretratezza di tali zone, rischierebbero di tradursi in uno spreco di risorse.

I problemi da affrontare per il ripristino dell'equilibrio tra le zone povere ed il resto del Paese — equilibrio che la crescita economica ha compromesso fortemente — coinvolgono esigenze tra loro strettamente interdipendenti: di ristrutturazione radicale dell'agricoltura, di riassetto, consolidamento o sviluppo di altre eventuali attività economiche, di ridimensionamento demografico, di riqualificazione professionale e di assistenza sociale, di creazione di infrastrutture e di servizi pubblici. In molti casi occorrerebbe realizzare una redistribuzione degli insediamenti residenziali, più conforme sia al riassetto dell'agricoltura e delle

altre attività economiche, sia alla possibilità per la popolazione di fruire dei fondamentali servizi civili, sia infine ai criteri di sistemazione fisica del suolo.

Della politica per le zone povere dovrebbero far parte, pertanto, in modo programmato, vari interventi, che oggi dipendono da decisioni a diversi livelli dell'amministrazione pubblica e che hanno finora avuto carattere settoriale. Una « politica per le zone povere » dovrebbe avere, sulla base di una nuova ed organica legislazione (non limitata alla semplice proroga della Legge n. 991 del 1952 sui territori montani), una sostanziale unitarietà a livello degli indirizzi e delle scelte generali, nonché a livello della formulazione dei programmi operativi e dell'attuazione degli interventi specifici.

Sarebbe pertanto necessario, innanzitutto, che in sede di programmazione economica nazionale vengano definiti: gli obiettivi della « politica per le zone povere »; gli ambiti territoriali ai quali tale politica si dovrebbe riferire (che potrebbero essere individuati sulla base di proposte e indicazioni regionali); la dimensione dei finanziamenti necessari. Sarebbe opportuno inoltre che a livello operativo si disponesse di organi funzionali, che provvedano alla individuazione di comprensori di intervento e alla formulazione di schemi di riassetto a lungo termine e di programmi esecutivi (sulla base dei quali potrebbe avere luogo in sede centrale la ripartizione dei finanziamenti), e che si diano carico della gestione degli interventi.

Gli schemi di riassetto dovrebbero rispondere all'esigenza di individuare una stabile sistemazione economica e demografica di comprensori, sulla base dell'accertamento delle risorse e dei modi della loro utilizzazione economica, delle possibilità d'integrazione con altre zone, del carico di popolazione sopportabile, della determinazione dei fabbisogni di infrastrutture e servizi civili e della dislocazione degli insediamenti residenziali e produttivi. Essi dovrebbero inoltre tener conto — assumendoli come vincoli — dei programmi di difesa del suolo, interessanti i singoli comprensori.

Date le funzioni (residenziali, produttive, di tempo libero) che le zone attualmente povere possono assolvere in vasti ambiti territoriali, ed in specie le esigenze di integrazione di queste zone con quelle contigue di sviluppo intensivo, i relativi schemi di riassetto potrebbero essere collocati nel contesto dei piani territoriali degli Enti regionali, e gli enti funzionali — ai quali spetterebbe il compito della elaborazione e dell'esecuzione dei piani comprensoriali — potrebbero essere organi regionali o, nel caso prevedibilmente non infrequente di comprensori ricadenti in regioni limitrofe, organi comuni a più Regioni.

L'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DEL SISTEMA DELLE COMUNICAZIONI

95. — CRITERI GENERALI DI UNA POLITICA DELLE COMUNICAZIONI. — Nel mutato quadro di riferimento che il presente Rapporto configura per l'80, risulteranno accentuate le tendenze di mobilità, in relazione all'intensificarsi degli spostamenti di persone e di merci, sia all'interno del territorio nazionale per effetto di più razionali assetti urbani, sia con il resto del mondo per effetto della progressiva integrazione economica internazionale.

Questi processi si rifletteranno direttamente sul sistema dei trasporti e delle comunicazioni, le cui infrastrutture dovrebbero adeguarsi in modo da fronteggiare una domanda crescente di traffico.

Quanto ai trasporti interni, le stime sulle dimensioni del traffico all'80 relative ai vari mezzi di trasporto, fanno prevedere, sommando tutti i mezzi vettori:

— per il traffico passeggeri, una quadruplicazione (rispetto ai 200 milioni di viaggi. km. registrati nel 1966);

– per il traffico merci, un raddoppio del volume (rispetto ai 76 milioni di tonn. km. registrati nel 1966).

Inoltre è prevedibile il raddoppio sia della domanda di traffico internazionale attraverso i valichi e i trafori alpini, sia dei traffici portuali.

L'adeguamento delle infrastrutture di trasporto ai previsti incrementi di domanda dei traffici dovrebbe perseguirsi attraverso tre indirizzi fondamentali, che assicurino:

- i collegamenti internazionali;
- i collegamenti tra i sistemi metropolitani (rete primaria);
- i collegamenti interni ai sistemi urbani (rete metropolitana);

96. – La politica delle comunicazioni dovrebbe proporsi, nella prospettiva degli anni '70, due obiettivi fondamentali:

– favorire il processo di integrazione del nostro Paese nell'economia europea, e il suo profondo inserimento nella più vasta rete dei trasporti internazionali, attraverso la massima apertura ai flussi internazionali di persone e di merci;

– realizzare per i cittadini eguali possibilità di accesso a tutti i luoghi del territorio.

97. – L'insieme del sistema delle comunicazioni — internazionali, nazionali e metropolitane — dovrebbe utilizzare i vari mezzi di trasporto tenendo conto delle seguenti condizioni:

– che ogni mezzo di trasporto sia impiegato in modo da utilizzare al massimo le proprie capacità e caratteristiche;

– che sia impiegato in modo da minimizzare l'ingombro nell'uso del territorio;

– che sia impiegato in forme strettamente integrate con gli altri mezzi, così da massimizzare la rapidità e l'economicità dell'insieme dei flussi di trasporto.

98. – Dall'applicazione di questi criteri di carattere generale dovrebbero conseguire le scelte preferenziali relative ai vari mezzi e sistemi di trasporto (internazionale, nazionale, metropolitano).

Queste scelte dovrebbero basarsi su un'analisi operativa dei costi e dei benefici relativi dei vari settori, rispetto all'entità e alle caratteristiche dei diversi flussi.

Sembra, ad esempio, che nei collegamenti internazionali debba essere data la preferenza al traffico aereo per i passeggeri e per le merci ad alto valore commerciale; e al traffico marittimo e ferroviario per le merci a basso valore commerciale.

Le comunicazioni nazionali di lungo percorso dovrebbero valorizzare soprattutto il trasporto ferroviario, per merci e passeggeri, il trasporto aereo per passeggeri quando si realizzino complessivamente notevoli vantaggi di tempo, e il trasporto di cabotaggio per merci povere e materie prime industriali.

Le comunicazioni fra sistemi metropolitani adiacenti potrebbero valorizzare il traffico ferroviario, soprattutto per quanto riguarda le merci, in particolare le merci di scarso valore commerciale; e il traffico auto-stradale, soprattutto di passeggeri e di merci di alto valore commerciale. Importanza notevole potrà assumere, nel lungo periodo, e nel raggio di queste comunicazioni, il trasporto con elicotteri e il traffico di cabotaggio.

Infine, le comunicazioni all'interno dei sistemi metropolitani si potrebbero basare soprattutto su ferrovie metropolitane veloci, ad alta frequenza e ad elevato grado di automazione e su sistemi di autostrade urbane ed extra-urbane.

99. – Dai criteri generali sopraesposti discendono indicazioni relative alle politiche da svolgere nei vari settori, delle infrastrutture di trasporto (valichi e trafori, porti, aeroporti, viabilità, ferrovie, ecc.).

100. – I VALICHI E I TRAFORI ALPINI. – Per il 1980 si può prevedere il raddoppio della domanda di traffico attraverso le Alpi. Si dovrebbe pertanto predisporre un adeguato sistema di valichi e di trafori alpini in corrispondenza delle grandi reti internazionali, atto ad accentuare il processo di integrazione delle risorse di diverse regioni d'Europa. Si deve peraltro rilevare che i progetti nazionali sono connessi ai programmi delle reti dei Paesi più vicini all'Italia (Francia, Svizzera, Austria, Jugoslavia).

Le gallerie stradali del Monte Bianco e del Gran S. Bernardo, già in funzione da alcuni anni, ed i valichi autostradali del Brennero, di Ventimiglia e di Chiasso, in corso di ultimazione, costituiscono le componenti fondamentali di un sistema che dovrebbe ulteriormente espandersi e articolarsi.

Sono già programmate le autostrade del Tarvisio e del Sempione, nonché il traforo stradale di Monte Croce Carnico. Un programma di più lungo periodo dovrebbe prendere in considerazione anzitutto: un nuovo valico occidentale attraverso il Ciriegia (che darebbe uno sbocco alla direttrice sviluppantesi dall'Europa balcanica lungo l'asse padano verso l'Europa sud-occidentale, nonché una nuova direzione al traffico stradale di transito lungo la costa ligure verso la Francia); il rafforzamento delle comunicazioni stradali e/o ferroviarie attraverso il Frejus (per il collegamento diretto con la valle del Rodano); il rafforzamento del traffico ferroviario attraverso il Brennero (che migliorerebbe le comunicazioni con l'Europa centrale). Si dovrebbero realizzare, mediante opportune opere infrastrutturali, sequenze del tipo traforo-ferrovia-porto e traforo-autostrada-porto, in modo da permettere ai traffici che attraversano le Alpi il più rapido collegamento con l'Alto Tirreno e con l'Alto Adriatico.

101. – I PORTI. – Il forte aumento dei traffici marittimi ha stimolato in tutto il mondo rapidi progressi nelle tecnologie del trasporto.

All'aumento della stazza lorda delle navi fa riscontro un aumento delle dimensioni, una concentrazione e una specializzazione degli impianti portuali. Particolare importanza, nell'ambito dei progressi del trasporto marittimo, assume l'impiego, sempre più vasto, di contenitori standardizzati che permettono l'automazione delle operazioni di sbarco e di imbarco.

L'adeguamento delle attrezzature portuali italiane a queste nuove esigenze appare ancora molto insoddisfacente.

102. – L'Italia svolge un ruolo importante nel traffico marittimo mondiale (circa il 10 % del totale). Il 90 % delle nostre importazioni e il 60 % delle esportazioni sono servite dal traffico marittimo. L'incremento del traffico marittimo italiano è stato nel periodo 1956-1966 del 120 %, di fronte ad un incremento mondiale del 90 %. Il 65 % del traffico d'imbarco e di sbarco è rappresentato da prodotti petroliferi; l'analoga percentuale nel traffico mondiale è di circa il 50 per cento.

Il nostro Paese possiede 144 porti marittimi classificati. A questa sovrabbondanza numerica dei porti corrisponde una situazione delle attrezzature portuali che si può definire grave, nonché un indirizzo dispersivo degli investimenti.

Le strutture portuali, già antiquate all'inizio del periodo del rapido sviluppo del traffico marittimo, hanno mostrato carenze accentuate negli ultimi anni. Da allora sono iniziate le lunghe code negli avanporti di navi in attesa delle operazioni di carico e di scarico. La congestione è divenuta tale che, in qualche caso, le organizzazioni degli armatori hanno imposto sopranoili. Ne è risultato che la funzione internazionale dei nostri porti (per quanto riguarda le merci secche) e l'incidenza del traffico internazionale su quello complessivo dei porti stessi sono andate diminuendo, anche per quanto concerne i maggiori porti di Genova e Venezia.

Le stesse imprese dell'Italia nord-occidentale spesso trovano più conveniente servirsi dei porti esteri, in particolare di Rotterdam (le merci sbarcate in questo porto, in alcuni casi giungono fino a Napoli). Proseguendo questa tendenza, si potrebbe verificare una situazione in cui l'intera penisola assumerebbe il carattere di entroterra dei più attrezzati porti esteri. In particolare, nessun porto italiano è oggi in grado di ricevere superpetroliere.

I porti vanno inoltre, in molti Paesi, sempre più accentuando la propria funzione di luoghi nevralgici, dai quali si irradia un complesso di infrastrutture terrestri (strade, autostrade, ferrovie, trasporti per condotta, idrovie). In particolare, per effetto soprattutto della diffusione dei contenitori, ogni vettore di trasporto diviene un « nastro » che si svolge quasi senza soluzione di continuità a partire dallo scalo marittimo. Si tratta di una grande innovazione, sorprendentemente rapida, dovuta all'introduzione delle più avanzate tecniche di trasporto, che eliminano « rotture di carico » e manipolazioni delle merci (navi porta-contenitori, navi-traghetto, petroliere).

Nel nostro Paese il traffico dei principali porti si limita ancora ad ambiti territoriali **relativamente ristretti**. Quello del porto di Genova interessa per oltre il 90 % le sole regioni **nord-occidentali** del Paese. Solo nel porto di Trieste l'incidenza del traffico a lunga scadenza **anche** internazionale, in termini di provenienza delle merci e di destinazione delle merci di sbarco, assume una rilevante consistenza.

Infine, la geografia della penisola pone il traffico di cabotaggio in posizione competitiva in confronto a quello via terra, così come nell'Europa continentale il traffico idroviario si pone nei confronti di quello ferroviario e stradale.

103. – La politica di interventi nel settore portuale, anziché assecondare il processo di concentrazione del traffico marittimo lungo le tendenze spontanee, le quali mostrano fenomeni gravi di ingorgo, dovrebbe tendere ad un decongestionamento e ad un riassetto, fondati sulla creazione di « sistemi » portuali.

In particolare si dovrebbe provvedere ad attrezzare due sistemi portuali principali, quello dell'Alto Tirreno e quello dell'Alto Adriatico, che avrebbero una funzione essenzialmente continentale, favorendo la penetrazione del trasporto marittimo verso l'hinterland della Europa e dell'Italia continentale (o padana).

Il sistema dell'Alto Tirreno dovrebbe estendersi lungo l'arco del Mar Ligure, da Savona fino a Livorno e comprendere i porti di Savona, Genova, La Spezia e Livorno, ciascuno rispondente a funzioni specifiche (ad esempio l'esistenza nell'area di Livorno di grandi spazi nell'immediato retroterra suggerisce la specializzazione di tale porto come centro per la movimentazione dei contenitori).

A Genova potrebbe competere la funzione di direzione dell'intero sistema: il suo porto potrebbe riguardare prevalentemente il traffico di passeggeri; essere dotato di tutte le attrezzature inerenti alle navi per traffico di cabotaggio a raggio mediterraneo; conservare la specializzazione nel traffico di merci ricche, nel quale vanta una lunga tradizione. Nell'area portuale genovese dovrebbe altresì provvedersi alla realizzazione di un porto petrolifero, in grado di ricevere, con alto coefficiente di sicurezza, le superpetroliere.

Il sistema dell'Alto Adriatico, che presenta capacità ricettive globalmente inferiori al sistema dell'Alto Tirreno, si articolerebbe sui porti di Venezia e di Trieste.

Il porto di Venezia si limiterebbe a ricevere, senza alterare il regime idraulico attuale della laguna e quindi senza alcun ulteriore approfondimento di fondali, un importante traffico per passeggeri. Per quanto riguarda l'alimentazione della zona industriale, poichè la laguna di Venezia non sarà in condizioni di ricevere mineraliere di grosso tonnellaggio, essa potrebbe avvenire con i mezzi inerenti al traffico di cabotaggio.

Il porto di Trieste potrebbe divenire un centro di smistamento, verso l'Europa centrale e il bacino danubiano, di merci e prodotti nell'area mediterranea e lungo le rotte orientali (in particolare di prodotti ortofrutticoli). Inoltre, il porto di Trieste dovrebbe essere attrezzato per l'attracco di petroliere di medio tonnellaggio, per il rifornimento via oleodotto dei mercati dell'Europa centrale e danubiana, nonché di tutta l'Italia nord-orientale ivi compresa l'area servita attualmente da Venezia.

104. — Accanto ai due sistemi portuali principali, dovrebbero essere attrezzati altri due sistemi: quello del Basso Tirreno, e quello del Basso Adriatico, con compiti di proiezione del trasporto marittimo nell'hinterland dell'Italia peninsulare.

Il sistema del Basso Tirreno dovrebbe essere costituito dai porti di Napoli e Salerno: il primo attrezzato prevalentemente per traffico passeggeri e per navi traghetto, il secondo adatto ad un limitato traffico di contenitori (soprattutto legato ai prodotti ortofrutticoli). Si dovrebbe invece provvedere ad escludere dal golfo di Napoli e da quello di Salerno ogni traffico di petrolio, che potrebbe essere più convenientemente orientato ad un attracco specializzato nella costa del Medio-Basso Tirreno, lontano dai centri abitati e non in prossimità di aree di rilevante interesse turistico.

Il sistema del Basso Adriatico sarebbe articolato sui porti di Bari, Brindisi e Taranto. Mentre in quest'ultimo potrebbe concentrarsi il traffico petrolifero di tutta l'area sud orientale, a Brindisi — oltre al traffico passeggeri e con navi-traghetto — si potrebbe sviluppare un limitato traffico di contenitori (di tipo speciale per la produzione ortofrutticola); a Bari sarebbe riservata principalmente la funzione di scalo commerciale generico.

105. — Accanto ai quattro sistemi principali (due di interesse e funzione continentale e due peninsulari), dovrebbero essere organizzati altri sotto-sistemi nazionali, rispondenti a funzioni specifiche, di seguito indicati:

a) Sistema nazionale dei porti di cabotaggio.

Questi porti dovrebbero avere un hinterland essenzialmente regionale. Essi, contrariamente ai porti facenti parte dei sistemi principali, non richiederebbero un'elevata specializzazione, e dovrebbero adeguarsi alle caratteristiche dominanti dei flussi regionali e metropolitani.

I principali porti potrebbero essere: Civitavecchia, che, oltre alle funzioni speciali di « ponte » di traffico passeggeri per mezzo di traghetto e di merci per la Sardegna, assorbirebbe il cabotaggio interessante i sistemi metropolitani della Toscana meridionale, dell'Umbria, dell'Alto Lazio e dell'area romana; Gaeta, porto del sistema metropolitano del Basso Lazio; Vibo Valentia, svolgente la funzione di porto regionale calabro per il versante tirrenico; Crotone, svolgente la stessa funzione per il versante ionico (soprattutto come scalo di cabotaggio intermedio tra Taranto e Messina). Lungo l'Adriatico il sistema dei porti di cabotaggio, malgrado le condizioni naturali che non rendono agevole la costruzione dei porti, potrebbe concentrarsi sul rafforzamento dei porti di Ravenna, Ancona, Pescara e Manfredonia, quali porti, rispettivamente delle aree metropolitane, romagnole, marchigiane, abruzzese e alto pugliese. Il sistema portuale delle isole, che ha un interesse essenzialmente regionale, potrebbe articolarsi nei porti di Messina, Palermo, Catania, Porto Empedocle, Olbia e Cagliari, con funzioni miste.

b) Sistema nazionale dei porti pescherecci.

Questo sistema potrebbe essere costituito da un numero molto limitato di porti, di dimensioni ed attrezzature sufficienti ad una massima efficienza tecnica ed economica dell'industria della pesca e delle attività connesse alla pesca.

c) Sistema nazionale dei porti turistici.

In merito, sarebbe necessario elaborare un apposito piano d'insieme, che dato il grande sviluppo della navigazione da diporto, renda massima la valorizzazione di tutte le coste turistiche ed eviti la concentrazione di questo tipo di navigazione solo in alcuni luoghi.

106. - I porti industriali, in quanto operano in condizioni di autonomie funzionali, non costituiscono un sistema generale, ma rappresentano delle infrastrutture da progettare in stretta connessione con zone industriali.

Lo sviluppo degli attuali porti industriali, quali quelli di Piombino, Bagnoli, Augusta, Gela, Taranto e Ravenna, dovrebbe, pertanto, essere programmato in connessione con la programmazione delle zone industriali di cui fanno parte. Si dovrebbe fare eccezione per gli attracchi petroliferi, per i quali si dovrebbe organizzare uno speciale sistema ad alta concentrazione. Quanto ai porti petroliferi, infatti, e a quelli per contenitori, dovrebbe essere attrezzato un numero molto limitato di attracchi, ubicati nell'ambito dei sistemi portuali indicati.

In tema di porti petroliferi, si dovrebbe tener conto delle localizzazioni esistenti e programmate delle raffinerie e della concentrazione dei consumi in determinate aree. Le necessità di accogliere navi di tonnellaggio sempre maggiore (fino a 500 mila tonnellate), nonché l'esigenza, già espressa in questo Rapporto, di tutelare il mare e le altre risorse naturali da inquinamenti e danni, dovrebbero condizionare l'ubicazione dei terminali per l'attracco di petroliere. Questi attracchi dovrebbero essere ubicati in rade protette con acque tranquille, lontano da abitati, senza interferenze con traffici marittimi di altra natura, in condizioni di essere isolati rapidamente in casi di incidenti. Non dovrebbero essere compromesse in ogni caso situazioni urbanistiche ed ambiti di valorizzazione turistica o di tutela di beni naturali. Qualora tali condizioni non esistessero, si potrebbe provvedere con porti artificiali, per i quali si dovrebbero assicurare le condizioni di sicurezza sopra accennate.

Per quanto riguarda gli attracchi di navi per contenitori, è necessario tenere conto del fatto che il significato di maggiore rilievo di questa soluzione tecnica è da ricercarsi nel risparmio di tempo e di manodopera ottenibile applicando il principio del traffico integrato tra diversi mezzi (marittimi, terrestri ed aerei). Peraltro, l'uso dei contenitori richiede aree di ampia superficie (già oggi molti porti risentono gravemente della mancanza di spazio); pertanto, sarebbe necessario individuare localizzazioni che consentano di disporre di grandi spazi attrezzabili, ben collegati alle reti terrestri e raccordati ai centri di raccolta e di smistamento delle merci.

107. - GLI AEROPORTI. - Nell'ambito delle scelte di carattere territoriale, si può prevedere un sistema aeroportuale imperniato sull'attrezzatura, al 1980, di uno scalo aereo per traffico internazionale al servizio di ciascun sistema metropolitano.

In relazione a questo indirizzo si palesa opportuno:

- l'adeguamento e lo sviluppo di un numero limitatissimo di aeroporti intercontinentali, sui quali possa convergere il grande traffico a lunga distanza, in relazione alle prospettive di espansione del traffico, rispondente all'evoluzione tecnologica dei mezzi e delle infrastrutture;

- il completamento e l'attrezzatura di aeroporti regionali, in relazione al previsto sviluppo del trasporto aereo interno e a medio raggio internazionale (anche di massa), con funzioni specializzate.

108. - GLI ASPETTI GENERALI DEL TRAFFICO TERRESTRE. - Il progressivo sviluppo dei traffici terrestri, soprattutto metropolitani, sopravanza continuamente lo sviluppo delle

infrastrutture destinate ad assorbirli. Si può prevedere che intorno al 1980 l'entità del traffico interno di passeggeri sarà quadruplicata e quella delle merci raddoppiata.

Per la stessa epoca, il numero di automobili circolanti potrebbe aumentare da 8 fino a circa 20 milioni. Queste stime danno la misura della pressione che l'accresciuta mobilità potrebbe esercitare sulle infrastrutture di trasporto, soprattutto dei complessi urbani.

Schematicamente, la rete dei trasporti interni dovrebbe articolarsi su due tipi di reti infrastrutturali: primaria e metropolitana.

– La rete primaria a grandi maglie dovrebbe essere formata dalle fondamentali linee stradali e ferroviarie, corrispondenti alle grandi comunicazioni tra i diversi sistemi metropolitani.

– Le reti metropolitane, allacciate in determinati luoghi a quella primaria, dovrebbero essere costituite da una distinta trama, più fitta e specializzata, a servizio delle strutture urbane e dei diversi insediamenti produttivi e residenziali.

109. – Per quanto concerne in particolare i trasporti merci, accanto alle reti suddette, occorrerebbe promuovere la costituzione di speciali centri di raccolta e di smistamento — già indicati nel primo programma economico nazionale — che svolgerebbero una importante funzione al fine di una migliore distribuzione policentrica dei traffici.

Il livello territoriale su cui orientare inizialmente la formazione di questi centri dovrebbe essere quello interregionale, in corrispondenza di grandi terminali di trasporto, soprattutto marittimo. In seguito, si potrebbe procedere alla distribuzione dei centri all'interno dei grandi ambiti interregionali, in modo adeguato alle nuove strutture metropolitane.

In una prima ipotesi, i centri che potrebbero raggiungere una sufficiente qualificazione ed una soglia dimensionale minima sarebbero molto limitati numericamente; coerentemente con il sistema generale dei flussi di trasporto, questi centri potrebbero essere realizzati in aree a servizio dei traffici interessanti il versante compreso tra Savona e Livorno, nell'area veneta, nell'area compresa tra Napoli e Salerno e nell'area compresa tra Bari, Brindisi e Taranto, (individuabili, in via approssimativa, nelle aree di Alessandria-Genova, Mantova-Verona, Livorno-Grosseto, Napoli-Caserta).

L'ubicazione dei centri dovrebbe essere, in ogni caso, la risultante di diverse componenti. Le principali dovrebbero consistere nei flussi di traffico delle merci attraverso l'arco alpino e in quelli portuali e aeroportuali, nei traffici interni stradali e ferroviari, nei collegamenti reciproci dei centri stessi. Un'altra componente importante dovrebbe essere costituita dalla possibilità di realizzare gli impianti stessi come fattori di sviluppo economico regionale, specie in riferimento ai territori marginali dei sistemi metropolitani.

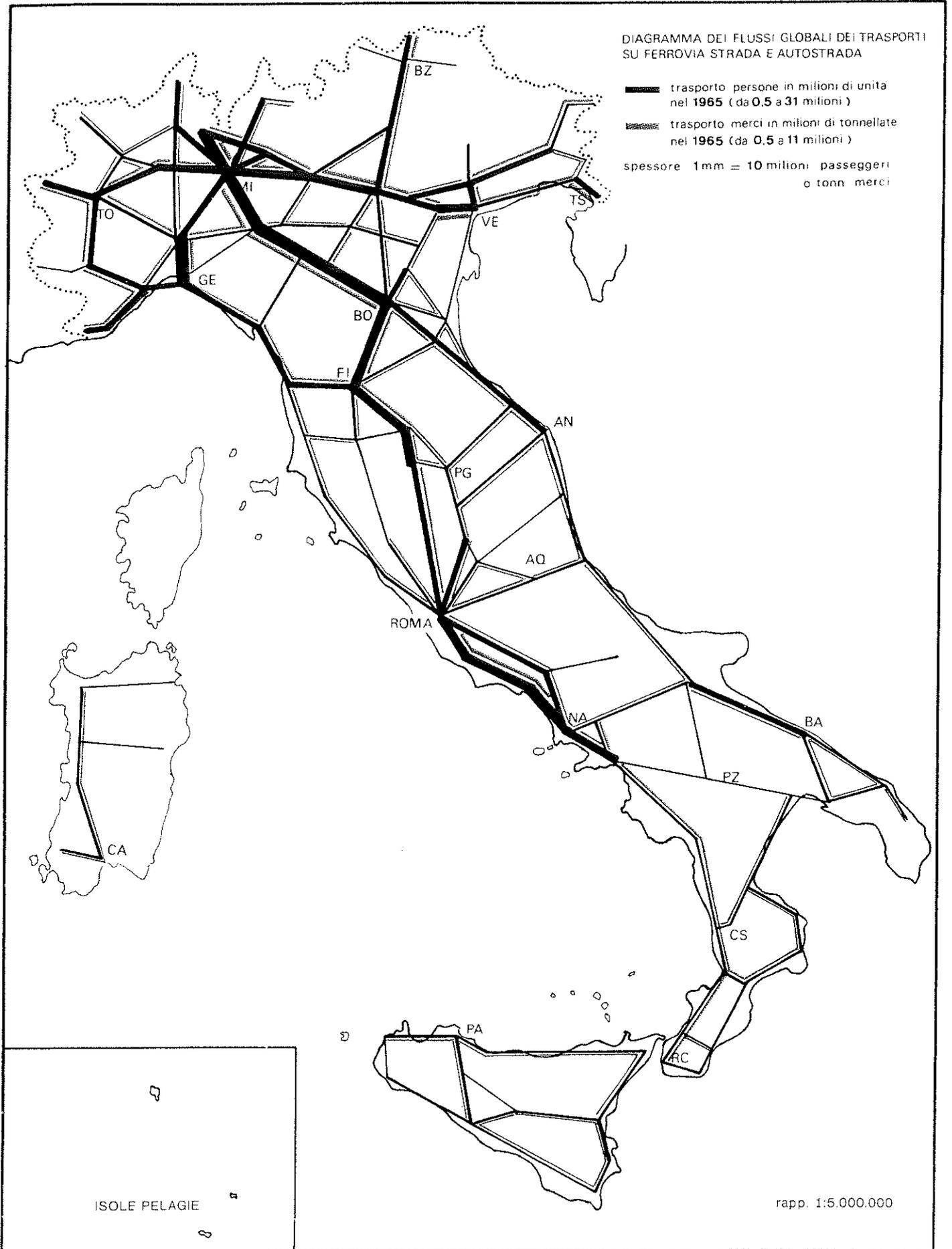
110. – **LE FERROVIE.** – Nel contesto dei criteri generali riguardanti il sistema delle comunicazioni, le ferrovie dovrebbero svolgere un ruolo sempre più importante nel settore del traffico a lunga distanza, con funzione prevalente di collegamento dei sistemi metropolitani.

Per quanto riguarda il traffico passeggeri, l'obiettivo di assorbire in massima parte il traffico intermetropolitano a lunga e media distanza dovrebbe essere conseguito attraverso:

- a) il massimo incremento della velocità oraria, che sarà consentito dallo sviluppo della tecnologia e dall'adeguamento dei tracciati;
- b) il miglioramento del « comfort » di viaggio;
- c) la integrazione del mezzo ferroviario con quelli stradale, aeroportuale e portuale.

DIAGRAMMA DEI FLUSSI GLOBALI DEI TRASPORTI
SU FERROVIA STRADA E AUTOSTRADA

-  trasporto persone in milioni di unita nel 1965 (da 0.5 a 31 milioni)
-  trasporto merci in milioni di tonnellate nel 1965 (da 0.5 a 11 milioni)
- spessore 1mm = 10 milioni passeggeri o tonn. merci



rapp. 1:5.000.000

Per quanto concerne il traffico merci, dovrebbero essere studiate ed attuate opportune misure per dirottare — nel traffico di media e lunga distanza — il trasporto dalla strada al mezzo ferroviario, avendo riguardo sia alla distanza del percorso che alla natura delle merci, anche in relazione alle esigenze di sicurezza del traffico stradale, attualmente compromessa dalla intensa circolazione dei carichi pesanti.

Data la funzione prevalente delle ferrovie nel sistema nazionale di media e lunga distanza, occorrerebbe provvedere all'assorbimento e alla conversione di tutte le linee minori, di importanza locale, nel nuovo sistema di ferrovie metropolitane ad alto livello di servizio. Tale assorbimento dovrebbe rispondere ai requisiti di funzionalità richiesti da un nuovo assetto metropolitano.

Gli interventi da effettuare nel settore delle ferrovie dovrebbero basarsi sulla determinazione di alcune direttrici fondamentali, che in larga misura potrebbero essere realizzate attraverso l'adeguamento e la trasformazione di tracciati esistenti.

Le principali direttrici dovrebbero essere: la direttrice padana e le direttrici longitudinali interessanti l'Italia settentrionale; una nuova direttrice tirrenica e una nuova direttrice adriatica, fondate — per quanto possibile — su tracciati interni, anche al fine di liberare le coste; alcune direttrici trasversali appenniniche, dirette tra l'altro ad assicurare il collegamento tra la direttrice adriatica e quella tirrenica.

La revisione della rete ferroviaria principale dovrebbe basarsi, in genere, su criteri di tangenzialità rispetto ai centri urbani.

La direttrice padana potrebbe essere collocata più a sud dell'attuale linea Torino-Milano-Venezia, all'altezza della direttrice congiungente i valichi del Frejus e del Colle di Tenda con Asti-Alessandria-Piacenza-Cremona-Mantova-Verona-Vicenza-Udine; questa direttrice insiste su di un percorso esistente, ma in parte di tipo secondario. Quanto all'Italia peninsulare, alle attuali linee principali (tirrenica e adriatica) potrebbero essere attribuite funzioni metropolitane, di comunicazione fra centri urbani vicini. Le nuove direttrici potrebbero essere spostate verso l'interno: la direttrice tirrenica — attraverso la Garfagnana, la Val d'Elsa e la Val di Chiana — potrebbe raggiungere Roma, e seguire quindi il percorso dell'Autostrada del Sole; la direttrice adriatica potrebbe essere indirizzata anch'essa all'interno, compatibilmente con la configurazione orografica del territorio. Le direttrici trasversali appenniniche potrebbero seguire i percorsi Val di Chiana-Umbria settentrionale-Ancona, Civitavecchia-Umbria meridionale-Marche meridionali, Napoli-Foggia. Le comunicazioni interessanti le isole dovrebbero svolgersi secondo direttrici dorsali.

111. - LA VIABILITÀ. - Gli indirizzi generali del sistema della viabilità nazionale dovrebbero tendere a:

- migliorare i collegamenti tra l'Italia e i Paesi transalpini, adeguando la viabilità dei valichi alpini al livello di efficienza del sistema autostradale nazionale;
- stabilire le principali alternative alle attuali direttrici di sviluppo nazionale, sulla base della rete di infrastrutture primarie e dei sistemi metropolitani programmati;
- contribuire ad una più razionale dislocazione dagli insediamenti residenziali e produttivi nell'ambito dei nuovi sistemi metropolitani.

In particolare, nel contesto del riordinamento dei flussi di trasporto sopraindicato, occorrerebbe ampliare l'intervento finanziario dello Stato nella costruzione di autostrade urbane, in coerenza all'impegno di riassetto del territorio nazionale in sistemi metropolitani. Questo tipo di intervento affiancherebbe i programmi già decisi per il completamento della rete autostradale nazionale, che nel 1975 risulterebbe la più estesa d'Europa.

Il sistema stradale principale dovrebbe basarsi su di una direttrice padana e due direttrici peninsulari.

La direttrice padana potrebbe essere costituita da un tracciato che segua la linea Cuneo-Asti-Piacenza-Cremona-Mantova e raggiungere Tarvisio e Gorizia-Trieste. Le direttrici peninsulari potrebbero essere modificate in alcuni tratti, soprattutto in prossimità dei centri urbani di maggiori dimensioni e, in altri, riordinate integralmente. In particolare, la direttrice tirrenica potrebbe aggirare completamente Firenze, collegarsi direttamente con la Valle del Tevere e con la Valle del Sacco, e a sud seguire il tracciato Vairano-Benevento-Avellino-Salerno. Per dare un nuovo indirizzo ai flussi di traffico provenienti dalla Liguria, dal Piemonte e dalla Lombardia — verso la direttrice adriatica — si potrebbe realizzare un collegamento Parma-La Spezia-Volterra-Siena-Perugia-Ancona. Per quanto riguarda in specie la direttrice adriatica, si potrebbe realizzare o una migliore connessione dell'attuale linea Bologna-Pescara con la rete nazionale, o un collegamento alternativo attraverso una autostrada interna Urbino-Macerata-Iesi-Ascoli-Teramo, lasciando alla prima funzioni metropolitane. I collegamenti trasversali potrebbero essere mantenuti lungo il tracciato Civitavecchia-Viterbo-Terni-Foligno-Ancona ed indirizzati, inoltre, verso un nuovo tracciato Lazio meridionale-Avezzano-Pescara-Canosa.

Parte II

ORIENTAMENTI
RELATIVI
AI PROGRAMMI
DI PROMOZIONE

I programmi di promozione — come è chiarito nel testo del Rapporto — sono diretti a coordinare e ad armonizzare, sulla base dell'iniziativa pubblica, l'attività di più centri di decisione, pubblici e privati, per il conseguimento di obiettivi rilevanti ai fini della realizzazione del Piano.

Particolare importanza assumeranno i programmi di promozione nel settore industriale, in vista degli obiettivi di sviluppo tecnologico, di ristrutturazione, di internazionalizzazione e di localizzazione che sono definiti nel Rapporto.

Tali programmi potranno essere formulati soltanto sulla base delle consultazioni che avranno luogo, nella fase di elaborazione del Programma Economico Nazionale, con le imprese e con i sindacati; e via via aggiornati e integrati durante la fase di esecuzione del Piano.

In questo Rapporto sono stati intanto individuati alcuni temi, che, convenientemente sviluppati nel corso delle consultazioni, potranno dar luogo alla formulazione di veri e propri programmi di promozione.

Questi temi, che sono brevemente enunciati nelle pagine seguenti, non esauriscono, naturalmente, le occasioni e le opportunità di intervento. Altri temi, infatti, dovranno e potranno essere individuati e approfonditi nella fase di elaborazione del Piano. Tuttavia, essi consentono di individuare fin d'ora le esigenze di intervento in certi settori e relativamente a certi problemi particolarmente rilevanti per l'avanzamento tecnologico e la differenziazione produttiva.

Questi temi si vengono ad aggiungere a quelli, già da tempo all'attenzione della politica industriale, che riguardano esigenze di ristrutturazione di ampi settori dell'industria tessile, dell'industria edilizia, e dei cantieri navali, per i quali sono già stati predisposti interventi di sostegno. Anche questi interventi, tuttavia, dovranno essere riveduti e precisati, alla luce degli obiettivi di politica industriale definiti nel presente Rapporto.

SEZIONE PRIMA

INFORMATICA

112. – Il trattamento automatico (trasmissione ed elaborazione) di dati ed informazioni, convenzionalmente indicato con il nome di « informatica », presenta negli ultimi anni, nei maggiori paesi industriali uno sviluppo notevole anche in funzione degli importanti miglioramenti che esso è in grado di assicurare nei metodi organizzativi e di gestione sia a livello delle imprese sia a livello delle attività del settore pubblico.

Le innovazioni si susseguono in questo campo con un ritmo eccezionale e riguardano sia le apparecchiature sia i metodi di impiego. Ne deriva un insieme complesso di possibilità tecniche e dei modi di applicazione: « sistemi » di apparecchiature (« hardware ») formati da elaboratori centrali, apparecchiature periferiche, terminali, « microcomputers »; reti di trasmissione, che consentono il collegamento di diversi elaboratori tra di loro e con terminali a distanza; programmi formulati per lo svolgimento di sequenze complesse di operazioni attraverso i « sistemi » (« software »); ed infine, sulla scorta dell'evoluzione più recente, utilizzazione coordinata di grandi unità centrali di calcolo da parte di più utenti (« time sharing »).

Lo sviluppo negli ultimi anni rivela una progressiva diminuzione di importanza dei grandi elaboratori rispetto alla utilizzazione delle apparecchiature periferiche e del « software ».

113. – Nel nostro Paese l'impiego dell'informatica presenta, attualmente, una estensione ridotta rispetto ai Paesi più avanzati (1). La diffusione di queste tecniche risulta squilibrata: ad una apprezzabile intensità di applicazione in taluni settori fanno riscontro gravi carenze in altri, soprattutto nell'ambito dei servizi pubblici.

L'estensione delle attività promosse dall'adozione su vasta scala delle tecniche dell'informatica; il ruolo che queste possono svolgere non solo per l'aumento del sistema produttivo, ma per il miglioramento dell'efficienza di un'ampia serie di interventi relativi allo sviluppo civile e sociale; il contributo che esse possono dare al miglioramento dei metodi di gestione e direzione delle imprese come delle procedure e dei metodi della Pubblica Amministrazione, inducono a proporre un programma di promozione che consenta il recupero dei ritardi del nostro Paese in questo settore.

(1) Al 31 marzo 1968 risultavano installati in Italia 1.176 elaboratori elettronici, rispetto a 2.600 in Francia, a 2.850 nel Regno Unito, a 3.800 in Germania e a 40.100 negli Stati Uniti. Assumendo come indice della loro diffusione il numero degli elaboratori installati per milione di occupati nei settori extra-agricoli, nel 1967 essi risultavano 137 in Italia, 150 nel Regno Unito, 184 in Belgio, 191 in Olanda, 213 in Germania, 221 in Francia, 777 negli Stati Uniti.

114. - Il programma di promozione per l'informatica dovrà essere, in primo luogo, diretto ad ampliare le occasioni di applicazione dei sistemi elettronici, mediante il sostegno, l'orientamento e l'organizzazione della domanda, in particolare della domanda pubblica connessa alla realizzazione dei progetti sociali e al miglioramento delle procedure amministrative: la creazione ed il rafforzamento delle indispensabili infrastrutture rappresentano la premessa per l'attuazione di questa azione.

Esso dovrà inoltre essere indirizzato verso quelle produzioni di apparecchiature e di « software » che presentano, a livello del mercato internazionale, maggiori prospettive di sviluppo.

Si prevedono quindi tre campi di intervento: infrastrutture, orientamento della domanda, orientamento della produzione di apparecchiature.

115. - Gli interventi per le infrastrutture riguardano la formazione del personale e la creazione di un adeguato sistema di comunicazioni.

La carenza di personale specializzato rappresenta già oggi un serio ostacolo all'introduzione del trattamento automatico delle informazioni. In assenza di uno specifico intervento, esso si aggraverà notevolmente in futuro. (1)

L'iniziativa pubblica risulta necessaria soprattutto per la formazione, a livello universitario, degli analisti per la quale si dovranno prevedere, accanto alla creazione di nuovi corsi in scienza dell'informatica, iniziative di qualificazione professionale a livello post-universitario in grado di soddisfare i fabbisogni più urgenti.

La diffusione delle applicazioni del « time-sharing », l'utilizzazione associata di sistemi ad accesso multiplo da parte di consorzi di imprese od enti, i sistemi integrati in elaborazione per le grandi imprese, per i servizi e per l'amministrazione pubblica, richiederanno l'ampliamento e il rinnovo dei sistemi di comunicazioni.

Il coordinamento fra le attività degli enti preposti alle linee telegrafiche, telefoniche interne e internazionali, recentemente avviato, dovrà essere ulteriormente proseguito. Nel rinnovo delle attrezzature e degli impianti esistenti e nella loro espansione a nuove zone del Paese si dovrà tenere particolarmente conto delle esigenze del servizio di trasmissione dati e del coordinamento con le soluzioni adottate da altri Paesi europei. Occorrerà inoltre realizzare una differenziazione delle tariffe, in modo da agevolare la diffusione dei sistemi di elaborazione elettronica specie nei settori e nelle regioni dove essa è meno sviluppata.

116. - Per quanto riguarda l'orientamento della domanda, una funzione decisiva sarà svolta dall'attuazione di importanti progetti sociali nei quali può prevedersi un esteso impiego dell'informatica, quali i progetti relativi all'istruzione, alla sanità, ai trasporti e dall'introduzione di nuovi metodi di gestione da parte di enti e amministrazioni pubbliche (erogazione di energia, anagrafi, servizi di sicurezza, enti amministrativi, fiscali e di programmazione).

La tendenza, che si sta manifestando nell'evoluzione dei sistemi, verso l'utilizzazione coordinata di unità centrali di calcolo da parte di più utenti (time sharing), potrà permettere al settore pubblico nel suo complesso di realizzare un impiego dei nuovi metodi in condizioni di economicità. Occorre perciò prevedere un centro di coordinamento tra i settori dell'Amministrazione Pubblica e degli altri Enti Pubblici con funzioni di definizione dei fabbisogni

(1) La formazione del personale specializzato avviene prevalentemente a cura delle imprese costruttrici di apparecchiature. Nel 1967 tale personale ammontava a 3.800 analisti e 10.800 programmatori. Al 1975 si prevede che il numero degli analisti dovrà raggiungere circa 25.000 unità nell'ipotesi di uno sviluppo moderato dell'informatica, circa 60 mila nell'ipotesi di uno sviluppo accelerato. Per i programmatori le rispettive cifre dovrebbero aggirarsi sui 15.000 e sui 25.000.

e di consulenza nella scelta degli impianti. A questo centro potrebbero essere affidati compiti di promozione e orientamento della produzione di « software » da realizzare attraverso un'opportuna politica di commesse e lo svolgimento di attività più tipicamente istituzionali (definizioni di standards, studi di soluzioni applicative di carattere generale, formazione di personale specializzato).

117. — Per quanto riguarda l'orientamento delle produzioni di apparecchiature si deve tener conto che l'ampiezza delle spese di ricerca e di sviluppo, la rapidità dell'obsolescenza degli impianti, la necessità di ammortizzare su volumi di produzione sufficientemente ampi i notevoli investimenti, l'esigenza di verificare l'esperienza applicativa su basi sufficientemente vaste, impongono la ricerca di soluzioni con riferimento ad un mercato più esteso di quello nazionale.

Forme di cooperazione a livello europeo sembrano a questo proposito le più idonee particolarmente per la progettazione e produzione di un grande sistema di elaborazione.

Nell'ambito di un sistema di cooperazione europea, la produzione nazionale potrebbe — soprattutto in un primo tempo — indirizzarsi prevalentemente verso alcuni specifici settori — apparecchiature periferiche, terminali, microcomputers — nei quali esistono condizioni per raggiungere un adeguato livello di competitività.

Il programma di promozione dovrà indicare le forme di finanziamento pubblico delle attività di ricerca e di sviluppo, le iniziative per il coordinamento fra le imprese operanti nel settore per una maggiore concentrazione e distribuzione di compiti, quelle per la ristrutturazione delle imprese del settore, in modo da evitare duplicazioni, frazionamenti di sforzi, dimensioni inadeguate alla realizzazione dei programmi.

SEZIONE SECONDA

ELETTRONICA PROFESSIONALE E COMPONENTI AVANZATI

118. – Accanto e in collegamento con il programma di promozione di quella parte dell'industria elettronica che si occupa del trattamento automatico delle informazioni, si pone la esigenza di promuovere lo sviluppo degli altri settori della elettronica professionale e dei componenti avanzati (1).

L'elettronica professionale costituisce uno dei cardini del progresso in corso nell'industria e nei servizi, in quanto fornisce la base per l'automazione dei processi produttivi e degli strumenti di controllo. Lo sviluppo dell'industria dei componenti condiziona in misura crescente lo sviluppo di tutta l'elettronica.

119. – Per quanto riguarda l'elettronica professionale si individuano tre principali campi d'intervento.

Il primo si riferisce a quei settori dell'elettronica che hanno applicazione diretta nel campo industriale, concorrendo al miglioramento dell'efficienza produttiva in senso stretto. In questo campo il programma di promozione dovrà identificare quelle iniziative che sono in grado di creare un'offerta più specializzata e qualificata di beni strumentali, capace di acquisire importanti posizioni competitive sul mercato internazionale.

Il secondo campo di intervento si collega al piano per il rafforzamento delle reti per la trasmissione dei dati proposto nel programma per l'informatica. In relazione alla attuazione di tale piano potrà essere promosso, presso le imprese produttrici di apparecchiature di telecomunicazione, lo sviluppo e la produzione di nuove apparecchiature e sistemi, con particolare riferimento all'introduzione della commutazione elettronica.

Il terzo campo di intervento è quello che connesso all'attuazione dei progetti sociali principalmente nel settore sanitario, della ricerca scientifica e dei trasporti. Esso riguarda le produzioni di strumenti elettromedicali, di strumentazione scientifica, di strumenti per il controllo del traffico (aereo, ferroviario, urbano) e per le metereologia.

120. – La promozione dello sviluppo dell'industria elettronica non dovrà limitarsi al settore della produzione di apparecchiature, ma estendersi a quello dei componenti avanzati e specializzati, la cui importanza, per effetto della diffusione delle tecniche di miniaturizzazione, è in forte aumento rispetto alla produzione di « apparati ». Il raggiungimento di soluzioni innovative nel settore dei componenti rappresenterà la condizione per l'avanzamento di tutta l'industria elettronica.

(1) Si intende per « elettronica professionale » la produzione di beni strumentali elettronici (calcolatori di processo macchine utensili a controllo numerico, apparecchi elettronici per usi medici, radar, ecc.). I componenti sono gli elementi attivi che entrano nelle varie apparecchiature.

SEZIONE TERZA

INDUSTRIA AEROSPAZIALE

121. — Come l'elettronica, l'industria aerospaziale è un tipico settore d'alta tecnologia che può svolgere, ove raggiunga un'adeguata estensione, un ruolo propulsivo e di attivazione in molteplici direzioni: nella tecnologia dei materiali e in specifiche applicazioni elettroniche (« avionica »); nella sperimentazione di nuove forme di organizzazione e di nuove tecniche di gestione pianificata dei processi produttivi; nell'attuazione di grandi progetti di ricerca.

A livello mondiale, solo gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica dispongono attualmente di industrie aerospaziali in grado di sostenere gli elevati costi di studio, di progettazione e di produzione richiesti da questo settore. Ciò è consentito soprattutto dall'esistenza, in questi paesi, di un imponente sostegno statale — sia nella forma di rilevanti stanziamenti di bilancio che nella forma di alti livelli di domanda dei prodotti del settore — giustificato dall'importanza di questa industria sul piano della difesa, della competizione spaziale e del prestigio.

Nell'Europa occidentale, che presenta nel complesso un notevole divario rispetto agli Stati Uniti (1), i paesi più avanzati risultano essere il Regno Unito, Francia e Svezia, mentre la Germania occidentale solo recentemente è entrata in fase di sviluppo accelerato del settore aerospaziale, in connessione con una intensa politica di sostegno all'attività di ricerca e di sviluppo.

Quanto all'Italia, essa dispone allo stato attuale di una industria aerospaziale di dimensioni ridotte (appena il 4 % del fatturato dell'Europa occidentale) e certamente non corrispondente al livello industriale e tecnologico raggiunto nel complesso dal nostro sistema economico.

122. — Al fine di intensificare in Italia lo sviluppo del settore aerospaziale appare necessario concentrare e coordinare gli interventi nel quadro di uno specifico programma di promozione.

Vi sono infatti numerose difficoltà da superare, che richiedono per questo settore una strategia articolata e complessa.

Un primo ordine di problemi concerne il livello delle spese di ricerca e di sviluppo necessario a stimolare l'espansione del settore aerospaziale.

(1) Nel 1966 il fatturato complessivo del settore aerospaziale è risultato pari a 3.540 milioni di dollari nell'Europa occidentale, contro i 23.800 milioni di dollari degli Stati Uniti.

L'esperienza dei paesi più avanzati mette in evidenza, al riguardo, che per un'efficiente promozione di iniziative di progettazione (che possono pervenire fino alla realizzazione di prototipi) è necessario destinare alle attività di ricerca e di sviluppo un volume di risorse finanziarie che incide in misura assai elevata, sui costi complessivi. Sembra d'altra parte ragionevole che, nella realtà italiana, il soddisfacimento di questa esigenza tecnica sia trovato nell'ambito di una politica di espansione del settore diretta a conseguire nel complesso rendimenti economici permanenti e non meri obiettivi di prestigio.

Quanto ai problemi connessi con il livello della domanda, date le caratteristiche del settore, non appare possibile impostare una politica di espansione della industria aerospaziale fondandosi esclusivamente sulle prospettive offerte dal mercato interno.

Il programma di promozione dovrà tener conto pertanto della necessità di stabilire accordi, sia a livello europeo che a livello mondiale, per la realizzazione di singoli progetti aerospaziali e per l'istituzione di forme permanenti di collaborazione, dirette a favorire l'acquisizione delle conoscenze tecniche, a consentire la suddivisione dei rischi delle attività di ricerca e di sviluppo, ad impostare lo sviluppo del settore sulla base delle prospettive della domanda mondiale.

Occorrerà poi affrontare il problema della localizzazione delle nuove iniziative imprenditoriali. Da questo punto di vista le caratteristiche naturali, in special modo le favorevoli condizioni atmosferiche, e l'esistenza di ampie disponibilità di spazio, costituiscono un elemento determinante per la scelta del Mezzogiorno come zona di insediamento di unità produttive dell'industria aerospaziale.

123. - L'intervento pubblico nel settore dovrebbe svolgersi prevalentemente in due direzioni: il finanziamento e la partecipazione ai rischi e alle spese di ricerca e di sviluppo e l'istituzione di un centro per la ricerca di base ed applicata.

Sotto il primo aspetto l'intervento dello Stato dovrebbe essere condizionato alla ristrutturazione e alla concentrazione delle aziende attualmente operanti nel settore, al fine di conseguire dimensioni operative e tecnico-finanziarie più efficienti. In particolare occorrerà favorire la creazione di iniziative comuni delle maggiori imprese italiane.

Sotto il secondo aspetto l'organizzazione di un Centro per la ricerca, di iniziativa pubblica o mista, dovrebbe consentire una più efficace collaborazione tra le varie iniziative, eliminando in tal modo l'incompletezza e la frammentazione che caratterizzano l'attuale organizzazione della ricerca.

SEZIONE QUARTA
INDUSTRIA NUCLEARE ⁽¹⁾

124. – L'impiego di centrali nucleari per la produzione di energia elettrica va assumendo un'importanza crescente in tutto il mondo.

Negli Stati Uniti, sin dal 1970, oltre la metà dei nuovi impianti per la produzione di elettricità sarà costituita da centrali nucleari e tale quota è destinata ad aumentare rapidamente negli anni futuri. Nei Paesi della comunità europea la potenza elettronucleare installata raggiungerà, secondo le previsioni, circa 60 mila MWe nel 1980. In Italia si può stimare che, tra i programmi in corso quelli in via di definizione, l'ENEL ordinerà nel decennio 1970-80 centrali elettronucleari per una potenza dell'ordine delle 10 mila MWe.

Solo in pochi Paesi avanzati si è potuto però realizzare uno sviluppo notevole dell'industria nucleare. Ciò è dovuto principalmente al fatto che per il conseguimento di una effettiva capacità di progettazione occorre svolgere un'intensa attività di ricerca che richiede notevole impegno finanziario e formazione di un adeguato numero di ricercatori di livello elevato.

Accanto alle industrie, che hanno una capacità autonoma di progettazione, si sono create anche negli altri Paesi, mediante acquisto di licenze, formazione di società filiali o a partecipazione, attività industriali nel settore nucleare. In questi casi lo sviluppo risulta però fortemente condizionato sia dalle difficoltà di impostare l'espansione di queste industrie senza un forte sostegno di ricerca sia dagli accordi stessi.

Anche nel nostro Paese si è sviluppata una serie di iniziative concretizzatesi in una certa attività di ricerca e di sperimentazione e nella installazione, sulla base di licenze straniere, di tre centrali nucleari equipaggiate con tipi diversi di reattori.

Le attività delle imprese pubbliche sono state recentemente riorganizzate in seguito alla delibera del CIPE del 2 agosto 1968.

125. – L'opportunità di promuovere lo sviluppo dell'industria nucleare in Italia si pone non solo perchè essa costituisce un mezzo per accrescere il grado di indipendenza del nostro Paese nell'approvvigionamento di fonti energetiche ma anche per lo stimolo che esercita

(1) La definizione di industria nucleare non è individuabile sulla base della classificazione statistica tradizionale. Si tratta infatti di un insieme di attività imperniate su centri di progettazione, i quali ricorrono, per la costruzione e la fornitura delle singole parti del reattore, ad imprese manifatturiere specializzate nei vari settori (chimico, meccanico, metallurgico). A causa dell'importanza prevalente assunta dalla costruzione dei reattori per centrali elettronucleari, il programma, le cui linee vengono qui proposte, si riferisce a tale produzione.

sul progresso tecnico per molti settori che intervengono nelle diverse fasi del processo produttivo (varie produzioni meccaniche e chimiche) (1).

Il programma di promozione si propone principalmente di far conseguire all'industria nucleare italiana una propria capacità di progettazione, condizione indispensabile per un suo efficiente sviluppo. In tal modo verranno cioè valorizzati gli sforzi compiuti in questo campo per la creazione di un rilevante apparato di ricerca e per la formazione di numerosi e qualificati ricercatori.

Lo svantaggio in cui si trova l'Italia nel settore nucleare rispetto ai paesi più avanzati non appare certo colmabile in breve tempo. Pertanto il programma di promozione mentre sarà rivolto verso l'utilizzazione di tutti i progressi realizzati nei paesi più avanzati, indurrà contemporaneamente iniziative che consentano nel lungo periodo uno svincolo progressivo dal regime di licenza.

A tal fine si identificano due linee di azione: la prima riguarda i reattori provati (2). La seconda riguarda i nuovi tipi di reattori.

126. - Per quanto riguarda la prima linea di azione che si colloca nel medio periodo, occorre principalmente promuovere la formazione di un autonomo patrimonio di conoscenze che è possibile conseguire anche nel regime di licenze, in cui operano le imprese italiane. Si tratta cioè di promuovere presso le imprese licenziatarie un'utilizzazione dei progetti che innesti un'adeguata attività di ricerca propria.

In questo senso pertanto dovranno essere impartite direttive alle imprese pubbliche operanti nel settore.

127. - L'altra linea d'azione avrà come obiettivo lo sviluppo dei nuovi tipi di reattori (3).

In questi campi le iniziative sinora sorte nei diversi paesi presentano pressochè pari possibilità di successo per il loro sviluppo a livello industriale in tempi a medio-lungo termine (metà degli anni '70) per i convertitori avanzati e a lungo termine (metà degli anni '80) per i reattori veloci.

Il programma si svolgerà su tre direttive fondamentali: l'impegno e l'orientamento nella ricerca e sviluppo; la creazione per un organico e pronto passaggio dei risultati della ricerca e sviluppo all'attività industriale; il sostegno della domanda.

Per quanto riguarda la ricerca e sviluppo essa sarà centrata nella formulazione di un piano a medio e lungo termine da parte del CNEN che abbia come suo fondamentale obiettivo la realizzazione di prototipi nel settore dei convertitori avanzati e dei reattori veloci.

La realizzazione di una produzione su scala industriale richiede che siano raggiunte dimensioni adeguate delle iniziative e che venga realizzato in modo organico il trasferimento in esse delle conoscenze ed esperienze acquisite dal CNEN.

(1) La realizzazione di un impianto nucleare può essere divisa in tre parti: la parte « convenzionale » dell'impianto, simile a quello delle normali centrali termoelettriche; quella relativa alla costruzione della parte nucleare della centrale; quella che concerne gli elementi di combustibile.

(2) Si definiscono reattori provati quelli che hanno raggiunto la fase di utilizzazione commerciale, nuovi tipi di reattori quelli che sono ancora nella fase di ricerca e sviluppo.

(3) I nuovi tipi di reattori si dividono in due tipi: convertitori avanzati ed autofertilizzanti. I primi hanno la caratteristica di sfruttare il combustibile in misura maggiore di quanto facciano i reattori « provati », i secondi producono più combustibile di quanto ne consumano. I reattori autofertilizzanti più noti sono i reattori veloci al plutonio, tra i quali il tipo maggiormente studiato è quello raffreddato al sodio.

Si dovrà perciò realizzare una concentrazione delle iniziative industriali mediante la costituzione, sul piano nazionale, di un unico consorzio per la progettazione dei nuovi tipi di reattori, che dovrà operare in stretta collaborazione con il CNEN.

Per quanto riguarda il trasferimento delle conoscenze acquisite dal CNEN, sembra opportuno una sua partecipazione al consorzio. Ciò potrà avvenire in due modi: mediante il conferimento delle strutture del CNEN attinenti alla progettazione del prototipo al consorzio; attraverso una partecipazione finanziaria di minoranza. In ogni caso occorrerà prevedere le necessarie modifiche istituzionali ed organizzative del CNEN, per rendere possibile l'esercizio del ruolo propulsivo affidatogli.

Una volta conseguita questa unitarietà di iniziative, si potrà — a seconda dei tipi di reattori; delle capacità e competenze sviluppate in campo nazionale; delle particolari prospettive commerciali che i diversi tipi di reattore potranno offrire — decidere di agire su un piano nazionale, oppure associarsi a eventuali consorzi internazionali.

Risulta comunque opportuno che il nostro Paese, data la necessità di raggiungere dimensioni ampie per un efficiente sviluppo delle attività nucleari, ponga, a livello europeo, l'esigenza del coordinamento delle iniziative.

Per quanto riguarda infine l'azione che potrà essere esercitata attraverso la domanda, si dovrà prevedere che, mediante la politica delle commesse dell'ENEL, venga impresso un adeguato sostegno, in caso di successo del reattore progettato, per il suo collocamento.

128. — Accanto al programma per lo sviluppo dei reattori occorre prevedere una specifica azione nel settore del ciclo dei combustibili. In questo campo l'attuazione della delibera del CIPE del 2 agosto del 1968 in materia di approvvigionamento, di ritrattamento e d'arricchimento dell'uranio (1) potrà consentire un grado soddisfacente di autonomia.

In questo ambito va, in particolare perseguita la partecipazione del nostro Paese ad iniziative internazionali per la realizzazione di un impianto per l'arricchimento di uranio; tale impianto, indispensabile per il conseguimento di adeguate disponibilità di combustibile nucleare, per il suo elevato costo non può infatti realizzarsi a livello nazionale.

(1) Con tale delibera è stato deciso: a) di affidare all'ENI la ricerca mineraria; b) di confermare la disponibilità per la partecipazione ad una iniziativa europea per la costruzione di un impianto per l'arricchimento del combustibile. È stato anche raccomandato la costruzione, in sede nazionale, di un impianto di ritrattamento con un'iniziativa consortile a prevalente interesse pubblico.

SEZIONE QUINTA

INDUSTRIA CHIMICA

129. - Negli ultimi due decenni l'industria chimica italiana è stata interessata da uno sviluppo particolarmente intenso che si è riflesso in un aumento della sua partecipazione alla formazione del prodotto lordo della nostra industria manifatturiera. Tale espansione che è avvenuta sia con l'acquisizione di una quota notevole della domanda interna che con il suo inserimento sul mercato mondiale, trova riscontro negli alti saggi di crescita registrati da questo settore nei maggiori Paesi industriali.

Il ruolo propulsivo dell'industria chimica è da mettere in relazione al continuo processo di introduzione di nuovi prodotti, che le permette sia di fornire materiali sostitutivi di quelli tradizionali per l'agricoltura, per l'edilizia, per le produzioni manifatturiere sia di promuovere impieghi innovativi.

Nonostante il suo intenso sviluppo l'industria chimica italiana, tuttavia, presenta ancora, nei confronti dei Paesi più avanzati, un notevole divario nelle sue dimensioni (1) e nella sua struttura. In particolare, lo sviluppo della nostra industria è avvenuto fondamentalmente attraverso grandi iniziative nel settore chimico « primario » (2), mentre ha interessato, in misura molto minore quello « secondario », che assume nei Paesi ad industria chimica avanzata, una importanza crescente.

(1) Prendendo in considerazione il valore della produzione, esso viene stimato nel 1967 in 3.170 miliardi di lire in Italia, in 5.700 miliardi nella Germania Occidentale, 4.600 miliardi nel Regno Unito, 4.250 miliardi in Francia.

(2) Nell'ambito dell'industria chimica possono distinguersi due settori: il settore « primario » e il settore « secondario ».

Il settore « primario » è formato dalla chimica di base e dalla chimica derivata. La chimica di base, attraverso processo di sintesi, realizza da poche materie prime una serie di prodotti intermedi. La chimica derivata utilizza prodotti della chimica di base per la realizzazione sia di semilavorati (materie plastiche, fibre sintetiche, ecc.) utilizzati poi da altri settori in successive lavorazioni, sia prodotti finiti (ad esempio fertilizzanti).

Le produzioni della chimica di base e della chimica derivata presentano un notevole grado di integrazione tecnica ed economica. In questo settore operano poche grandi imprese con complessi costituiti da impianti ad elevata intensità di capitale.

Il settore secondario realizza le sue produzioni mediante successive sintesi e trasformazioni dei prodotti della chimica « primaria ». Nel suo ambito possono distinguersi produzioni in cui prevalgono processi tipicamente chimici (come le produzioni di sostanze attive farmaceutiche, i fitofarmaci, ausiliari per l'industria e produzioni consistenti principalmente in processi di trasformazione e miscelazione (come pittura e vernici, saponi, preparazione di prodotti farmaceutici e di detersivi, ecc.). In esso operano prevalentemente piccole e medie imprese.

Il programma di promozione si propone l'obiettivo di mantenere una elevata dinamica nello sviluppo dell'industria chimica in termini di prodotto lordo e di occupazione attraverso una sua maggiore diversificazione (1).

Esso si articolerà in direttive relative al mantenimento di condizioni di efficienza della chimica « primaria », alla promozione della diversificazione fondata sullo sviluppo del settore secondario nonché di quelle rivolte ad orientare le nuove iniziative verso la localizzazione nelle regioni del Mezzogiorno.

130. – Per quanto riguarda l'industria chimica primaria, non viene previsto un nuovo ciclo di radicali trasformazioni strutturali, ma piuttosto l'adozione di processi di automazione sempre più spinti e l'intensificazione nella qualificazione dei prodotti.

In questo settore il programma dovrà porsi essenzialmente due direttive. La prima è quella del continuo ammodernamento degli impianti, che devono risultare allineati alla concorrenza internazionale sia per quanto riguarda le loro dimensioni che per l'integrazione delle produzioni intesa come razionale collocamento nell'ambito dello stesso ciclo produttivo di tutti i prodotti e sottoprodotti, che vi vengono realizzati.

La seconda direttiva consiste nel mantenimento di un adeguato livello di ricerca. L'apparato di ricerca dell'industria chimica « primaria », attualmente esistente nel nostro Paese, costituisce una buona base di partenza; si rende però necessario promuovere una sua qualificata espansione sia con la specializzazione dei centri esistenti sia con la creazione di nuovi centri.

Il programma potrà garantire la realizzazione di queste direttive mediante il coordinamento degli investimenti delle imprese, private e a partecipazione statale, che detengono una rilevante presenza in questo settore. In particolare, per quanto riguarda lo sviluppo dell'attività di ricerca, si prevederanno contributi pubblici per specifici programmi.

131. – La promozione della diversificazione potrà realizzarsi mediante lo sviluppo del settore chimico « secondario ». In tale settore opera una molteplicità di piccole e medio-piccole imprese, mentre rare sono le imprese di dimensioni adeguate alle esigenze della competitività internazionale.

Il programma dovrà quindi affrontare sia problemi di ristrutturazione sia di promozione di nuove ed efficienti iniziative.

La ristrutturazione potrà realizzarsi favorendo quelle operazioni di concentrazione e specializzazione, che rendano possibile il raggiungimento delle dimensioni necessarie per permettere lo svolgimento di attività più complesse e specializzate.

L'inserimento nelle produzioni della chimica « secondaria » richiede, in particolare, un forte impegno innovativo, che comporta un notevole fabbisogno di ricerca e sviluppo.

Il programma prevederà perciò la promozione ed il sostegno, mediante contributi pubblici per operazioni di ristrutturazione e per il finanziamento di spese di ricerca e sviluppo, che siano connesse alla creazione di specifiche iniziative.

In questo ambito una particolare azione dovrà essere prevista in due campi produttivi, che rivestano una notevole importanza sociale ed economica; quello farmaceutico e quello di prodotti specifici destinati all'agricoltura.

(1) Un'analisi delle prospettive dell'industria chimica italiana per il periodo 1967-80, fondata sull'ipotesi di un processo di ottimizzazione delle strutture settoriali, ha condotto alle seguenti previsioni di larga massima: il valore della produzione aumenterebbe con un incremento medio annuo da collocarsi tra il 7,5 e il 9,5 %; l'occupazione passerebbe da 280 mila unità nel 1967 a 450-500 mila unità nel 1980.

Per quanto riguarda l'industria farmaceutica, la realizzazione di un Servizio Sanitario Nazionale, secondo le indicazioni contenute nel Cap. IV, implica sia un'azione volta a garantire l'approvvigionamento di prodotti farmaceutici, a condizioni e a prezzi equi sia azioni suscettibili di promuovere lo sviluppo della ricerca da parte delle imprese: attraverso l'introduzione del brevetto, oltre che ai procedimenti, ai prodotti farmaceutici, con licenza obbligatoria di pubblica utilità nonchè attraverso l'adozione di un programma di ricerca scientifica medica e farmacologica da realizzare nell'ambito del programma di ricerca pubblica orientata (Cfr. Cap. V). In connessione con tale programma si potranno prevedere contratti di ricerca con le imprese per specifici campi.

Per quanto riguarda i prodotti specifici per l'agricoltura, l'attuazione delle direttive di politica agricola indicate nel presente Rapporto, comportando lo sviluppo delle produzioni agrarie di maggior pregio e l'introduzione di innovazioni tecniche, favorirà una espansione della domanda interna, non solo di produzioni chimiche « primarie » (in particolare, fertilizzanti), ma soprattutto di quelle di prodotti specializzati. Il programma prevederà perciò a promozione di iniziative in tre settori: a) quello dei prodotti sintetici per l'alimentazione del bestiame; b) quello dei fitofarmaci (diserbanti, anticrittogamici, insetticidi ecc.); c) quello dei manufatti plastici per l'agricoltura. Si potranno, in particolare, prevedere in relazione alla creazione di nuove iniziative, sostegni per il finanziamento della ricerca e sviluppo, le cui esigenze sono in questi campi, notevolmente elevati.

132. – Il programma orienterà lo sviluppo dell'industria chimica principalmente verso la creazione di nuove iniziative nel Mezzogiorno.

Si presentano, infatti, per la localizzazione in queste regioni di nuove attività nel campo della chimica « secondaria » fattori favorevoli rappresentati, oltre che dalla disponibilità di manodopera, dal fatto che dai complessi ivi operanti proviene circa un terzo del valore della produzione nazionale chimica primaria.

Si presentano tuttavia anche notevoli problemi soprattutto relativi alla scarsa qualificazione della manodopera e alle carenze di imprenditorialità.

Il programma, oltre a prevedere una manovra degli incentivi adeguata alle caratteristiche del settore, proporrà azioni specifiche soprattutto volte alla qualificazione del personale e alla promozione della imprenditorialità locale nonchè del trasferimento di quadri imprenditoriali da altre regioni.

SEZIONE SESTA

INDUSTRIA AGRICOLO-ALIMENTARE

133. – L'industria agricolo-alimentare (e in particolare quella della conservazione dei prodotti vegetali e degli alimenti preparati) sta avendo in molti Paesi un forte sviluppo in relazione all'evoluzione dei consumi verso prodotti alimentari elaborati industrialmente. Nel nostro Paese, dove questo settore presenta carenze strutturali e uno sviluppo complessivamente minore di quello degli altri Paesi industriali, l'esigenza di una azione per la sua promozione sono riconducibili: *a)* alla possibilità di compensare, con la crescita di produzioni che presentano notevoli prospettive, il ristagno dell'industria alimentare tradizionale; *b)* alla possibilità di inserire un fattore di stimolo per il miglioramento delle strutture agricole; *c)* all'opportunità di localizzare nel Mezzogiorno una parte rilevante di queste attività.

134. – L'industria alimentare italiana si caratterizza, da un lato, per un'offerta inadeguata rispetto alla prevedibile evoluzione della domanda di nuovi prodotti sul mercato interno ed estero, dall'altro, per un'offerta di prodotti tradizionali esuberante dovuta all'eccesso di capacità produttive (1).

Il mancato ingresso nelle nuove produzioni ha indebolito la posizione sul mercato mondiale dell'industria alimentare italiana, che subisce gli effetti della concorrenza dei Paesi meno sviluppati, che possono produrre a costi minori alcuni suoi prodotti di minor pregio.

Il recente ingresso nel settore di imprese di grandi dimensioni non si è tradotto in nuove iniziative nelle produzioni più elaborate.

Queste imprese hanno attuato prevalentemente una diversificazione di tipo « estensivo » (offrendo cioè prodotti appartenenti a settori più diversi) e non di tipo « intensivo » legata alla creazione di nuovi prodotti.

135. – Il programma di promozione dovrebbe proporsi l'obbiettivo di favorire produzioni qualitativamente migliori e ad elevato valore aggiunto. Esso dovrebbe indicare sia interventi volti a provocare la ristrutturazione delle imprese e a sostenere in modo particolare il loro sviluppo nelle aree del Mezzogiorno, sia le forme attraverso cui realizzare, una migliore regolamentazione dei rapporti fra agricoltura e industria.

(1) Il commercio con l'estero riguarda prodotti di tipo tradizionale, soprattutto semilavorati e prodotti finiti a scarso valore aggiunto. Le esportazioni italiane inoltre risultano spesso legate a commesse di imprese estere che successivamente lavorano il prodotto.

Il programma di promozione si propone l'obiettivo di mantenere una elevata dinamica nello sviluppo dell'industria chimica in termini di prodotto lordo e di occupazione attraverso una sua maggiore diversificazione (1).

Esso si articolerà in direttive relative al mantenimento di condizioni di efficienza della chimica « primaria », alla promozione della diversificazione fondata sullo sviluppo del settore secondario nonché di quelle rivolte ad orientare le nuove iniziative verso la localizzazione nelle regioni del Mezzogiorno.

130. – Per quanto riguarda l'industria chimica primaria, non viene previsto un nuovo ciclo di radicali trasformazioni strutturali, ma piuttosto l'adozione di processi di automazione sempre più spinti e l'intensificazione nella qualificazione dei prodotti.

In questo settore il programma dovrà porsi essenzialmente due direttive. La prima è quella del continuo ammodernamento degli impianti, che devono risultare allineati alla concorrenza internazionale sia per quanto riguarda le loro dimensioni che per l'integrazione delle produzioni intesa come razionale collocamento nell'ambito dello stesso ciclo produttivo di tutti i prodotti e sottoprodotti, che vi vengono realizzati.

La seconda direttiva consiste nel mantenimento di un adeguato livello di ricerca. L'apparato di ricerca dell'industria chimica « primaria », attualmente esistente nel nostro Paese, costituisce una buona base di partenza; si rende però necessario promuovere una sua qualificata espansione sia con la specializzazione dei centri esistenti sia con la creazione di nuovi centri.

Il programma potrà garantire la realizzazione di queste direttive mediante il coordinamento degli investimenti delle imprese, private e a partecipazione statale, che detengono una rilevante presenza in questo settore. In particolare, per quanto riguarda lo sviluppo dell'attività di ricerca, si prevederanno contributi pubblici per specifici programmi.

131. – La promozione della diversificazione potrà realizzarsi mediante lo sviluppo del settore chimico « secondario ». In tale settore opera una molteplicità di piccole e medio-piccole imprese, mentre rare sono le imprese di dimensioni adeguate alle esigenze della competitività internazionale.

Il programma dovrà quindi affrontare sia problemi di ristrutturazione sia di promozione di nuove ed efficienti iniziative.

La ristrutturazione potrà realizzarsi favorendo quelle operazioni di concentrazione e specializzazione, che rendano possibile il raggiungimento delle dimensioni necessarie per permettere lo svolgimento di attività più complesse e specializzate.

L'inserimento nelle produzioni della chimica « secondaria » richiede, in particolare, un forte impegno innovativo, che comporta un notevole fabbisogno di ricerca e sviluppo.

Il programma prevederà perciò la promozione ed il sostegno, mediante contributi pubblici per operazioni di ristrutturazione e per il finanziamento di spese di ricerca e sviluppo, che siano connesse alla creazione di specifiche iniziative.

In questo ambito una particolare azione dovrà essere prevista in due campi produttivi, che rivestano una notevole importanza sociale ed economica; quello farmaceutico e quello di prodotti specifici destinati all'agricoltura.

(1) Un'analisi delle prospettive dell'industria chimica italiana per il periodo 1967-80, fondata sull'ipotesi di un processo di ottimizzazione delle strutture settoriali, ha condotto alle seguenti previsioni di larga massima: il valore della produzione aumenterebbe con un incremento medio annuo da collocarsi tra il 7,5 e il 9,5 %; l'occupazione passerebbe da 280 mila unità nel 1967 a 450-500 mila unità nel 1980.

Per quanto riguarda l'industria farmaceutica, la realizzazione di un Servizio Sanitario Nazionale, secondo le indicazioni contenute nel Cap. IV, implica sia un'azione volta a garantire l'approvvigionamento di prodotti farmaceutici, a condizioni e a prezzi equi sia azioni suscettibili di promuovere lo sviluppo della ricerca da parte delle imprese: attraverso l'introduzione del brevetto, oltre che ai procedimenti, ai prodotti farmaceutici, con licenza obbligatoria di pubblica utilità nonchè attraverso l'adozione di un programma di ricerca scientifica medica e farmacologica da realizzare nell'ambito del programma di ricerca pubblica orientata (Cfr. Cap. V). In connessione con tale programma si potranno prevedere contratti di ricerca con le imprese per specifici campi.

Per quanto riguarda i prodotti specifici per l'agricoltura, l'attuazione delle direttive di politica agricola indicate nel presente Rapporto, comportando lo sviluppo delle produzioni agrarie di maggior pregio e l'introduzione di innovazioni tecniche, favorirà una espansione della domanda interna, non solo di produzioni chimiche « primarie » (in particolare, fertilizzanti), ma soprattutto di quelle di prodotti specializzati. Il programma prevederà perciò a promozione di iniziative in tre settori: *a*) quello dei prodotti sintetici per l'alimentazione del bestiame; *b*) quello dei fitofarmaci (diserbanti, anticrittogamici, insetticidi ecc.); *c*) quello dei manufatti plastici per l'agricoltura. Si potranno, in particolare, prevedere in relazione alla creazione di nuove iniziative, sostegni per il finanziamento della ricerca e sviluppo, le cui esigenze sono in questi campi, notevolmente elevati.

132. - Il programma orienterà lo sviluppo dell'industria chimica principalmente verso la creazione di nuove iniziative nel Mezzogiorno.

Si presentano, infatti, per la localizzazione in queste regioni di nuove attività nel campo della chimica « secondaria » fattori favorevoli rappresentati, oltre che dalla disponibilità di manodopera, dal fatto che dai complessi ivi operanti proviene circa un terzo del valore della produzione nazionale chimica primaria.

Si presentano tuttavia anche notevoli problemi soprattutto relativi alla scarsa qualificazione della manodopera e alle carenze di imprenditorialità.

Il programma, oltre a prevedere una manovra degli incentivi adeguata alle caratteristiche del settore, proporrà azioni specifiche soprattutto volte alla qualificazione del personale e alla promozione della imprenditorialità locale nonchè del trasferimento di quadri imprenditoriali da altre regioni.

SEZIONE SESTA

INDUSTRIA AGRICOLA-ALIMENTARE

133. - L'industria agricola-alimentare (e in particolare quella della conservazione dei prodotti vegetali e degli alimenti preparati) sta avendo in molti Paesi un forte sviluppo in relazione all'evoluzione dei consumi verso prodotti alimentari elaborati industrialmente. Nel nostro Paese, dove questo settore presenta carenze strutturali e uno sviluppo complessivamente minore di quello degli altri Paesi industriali, l'esigenza di una azione per la sua promozione sono riconducibili: *a)* alla possibilità di compensare, con la crescita di produzioni che presentano notevoli prospettive, il ristagno dell'industria alimentare tradizionale; *b)* alla possibilità di inserire un fattore di stimolo per il miglioramento delle strutture agricole; *c)* all'opportunità di localizzare nel Mezzogiorno una parte rilevante di queste attività.

134. - L'industria alimentare italiana si caratterizza, da un lato, per un'offerta inadeguata rispetto alla prevedibile evoluzione della domanda di nuovi prodotti sul mercato interno ed estero, dall'altro, per un'offerta di prodotti tradizionali esuberante dovuta all'eccesso di capacità produttive (1).

Il mancato ingresso nelle nuove produzioni ha indebolito la posizione sul mercato mondiale dell'industria alimentare italiana, che subisce gli effetti della concorrenza dei Paesi meno sviluppati, che possono produrre a costi minori alcuni suoi prodotti di minor pregio.

Il recente ingresso nel settore di imprese di grandi dimensioni non si è tradotto in nuove iniziative nelle produzioni più elaborate.

Queste imprese hanno attuato prevalentemente una diversificazione di tipo « estensivo » (offrendo cioè prodotti appartenenti a settori più diversi) e non di tipo « intensivo » legata alla creazione di nuovi prodotti.

135. - Il programma di promozione dovrebbe proporsi l'obbiettivo di favorire produzioni qualitativamente migliori e ad elevato valore aggiunto. Esso dovrebbe indicare sia interventi volti a provocare la ristrutturazione delle imprese e a sostenere in modo particolare il loro sviluppo nelle aree del Mezzogiorno, sia le forme attraverso cui realizzare, una migliore regolamentazione dei rapporti fra agricoltura e industria.

(1) Il commercio con l'estero riguarda prodotti di tipo tradizionale, soprattutto semilavorati e prodotti finiti a scarso valore aggiunto. Le esportazioni italiane inoltre risultano spesso legate a commesse di imprese estere che successivamente lavorano il prodotto.

La formazione di una solida struttura industriale in questo campo non richiede necessariamente solo la presenza di iniziative di grandi dimensioni. La modesta incidenza delle economie di scala in queste produzioni permetterebbe un efficiente sviluppo delle imprese di piccole e medie dimensioni, nella misura in cui riuscissero ad affrontare adeguatamente i problemi della commercializzazione, che richiedono invece notevoli investimenti. Si potrebbe perciò studiare la possibilità che alla fase della distribuzione possa dedicarsi una società (con partecipazione pubblica o cooperativa fra produttori) che potrebbe così assolvere un ruolo di orientamento delle produzioni.

Lo sviluppo dell'industria conserviera nel Mezzogiorno è legato, oltre che alla ristrutturazione delle iniziative esistenti nelle aree tradizionali, soprattutto all'opportunità di valorizzare i comprensori di riforma che per le loro vaste dimensioni possono essere organizzati in modo unitario ed in funzione delle specifiche esigenze della trasformazione industriale.

La regolamentazione dei rapporti fra agricoltura ed industria riguarda la soluzione dei problemi di approvvigionamento delle materie prime e di stabilità dei prezzi. Ciò può essere attuato mediante la definizione di forme contrattuali-tipo sotto il controllo di organi pubblici.