

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2457-A
—

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORI CURTI AURELIO E DE PASCALIS, *per la maggioranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(MORO)

E DAL MINISTRO DEL BILANCIO
(PIERACCINI)

DI CONCERTO COL MINISTRO SENZA PORTAFOGLIO
VICE PRESIDENTE DEL CONSIGLIO
(NENNI)

COL MINISTRO SENZA PORTAFOGLIO
(PASTORE)

COL MINISTRO SENZA PORTAFOGLIO
(PRETI)

COL MINISTRO SENZA PORTAFOGLIO
(ARNAUDI)

COL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(REALE ORONZO)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(TREMELLONI)

COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

COL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
(GUD)

COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(MANCINI GIACOMO)

COL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE
(FERRARI AGGRADI)

COL MINISTRO DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE
(JERVOLINO)

COL MINISTRO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI
(RUSSO CARLO)

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA E COMMERCIO
(LAMI STARNUTI)

COL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(DELLE FAVE)

COL MINISTRO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO
(MATTARELLA)

COL MINISTRO DELLA MARINA MERCANTILE
(SPAGNOLLI)

COL MINISTRO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI
(BO)

COL MINISTRO DELLA SANITÀ
(MARIOTTI)

E COL MINISTRO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO
(CORONA ACHILLE)

nella seduta del 16 giugno 1965

Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali
del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969

Presentata alla Presidenza il 29 settembre 1966

In separati fascicoli sono riportati il testo del Programma di sviluppo economico approvato dalla V Commissione Bilancio (2457-A - Allegato 1) e i pareri delle Commissioni permanenti sul programma stesso (2457-A - Allegato 2).

PARTE I.

1. — *I precedenti storici.*

Un'ampia convergenza di idealità sociali aventi diversa origine condusse nel corso della elaborazione della Carta Costituzionale a stabilire, nella legge fondamentale dello Stato, quei principi essenziali sui quali si fonda oggi l'impegno di Governo inteso a dare sanzione di legge a un primo programma quinquennale di sviluppo. Si tratta, in particolare, degli articoli 41, 42 e 43, il primo dei quali enuncia il principio della armonizzazione e coordinamento a fini sociali delle attività economiche, mentre gli altri due determinano i vincoli di utilità sociale e generale cui deve restare sottoposta la iniziativa economica privata nel suo libero svolgimento. L'articolo 41, poi, precisa come l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali mediante programmi e controlli determinati per legge. Come si è detto, a questo risultato costituzionale contribuirono gruppi di orientamento dottrinale diversi che si trovarono però concordi nel considerare superato l'orientamento liberistico tradizionale, secondo il quale il libero giuoco della iniziativa dei privati in campo economico è l'unico meccanismo atto ad assicurare un funzionamento del sistema economico conforme agli interessi della collettività, provvedendo il mercato — un mercato completamente immune da interventi deformativi — a mediare il giuoco degli interessi privati con quelli della collettività.

Concorsero a formare questo nuovo orientamento maggioritario della Assemblea Costituente considerazioni e valutazioni riguardanti esperienze di vario genere compiutesi in varie parti del mondo nel periodo tra le due guerre.

Nella maggioranza dei costituenti agiva la suggestione di esperienze pratiche compiute in taluni paesi occidentali fra i più progrediti, come il *New Deal* roosevelliano e il fervore di progetti di intervento con finalità sociali manifestatosi in questi stessi paesi nella prospettiva del dopoguerra (tra i quali vanno ricordati soprattutto il britannico Piano Beveridge e il discorso pronunciato a Chicago da Roosevelt nell'ottobre 1944 su l'obiettivo dei 60 milioni di posti di lavoro).

Un altro settore dei costituenti aveva l'occhio all'esperimento di pianificazione sovietico, di cui vantava le possibilità di rapida promozione dello sviluppo ottenibile, sia pure in circostanze storiche e geografiche particolari, dall'uso coordinato delle risorse.

A queste suggestioni provenienti da esperienze pratiche si accompagnò la crescente influenza, sugli ambienti attenti ai problemi economici e sociali dei vari partiti democratici, del rinnovamento apportato nella scienza economica dalle dottrine di J. M. Keynes, aventi precise implicazioni interventiste.

L'avvio di un embrionale discorso di programmazione si ebbe nel corso della collaborazione con le Autorità alleate e poi — terminata la fase degli aiuti U.N.R.R.A. — con il governo statunitense per affrontare l'opera di ricostruzione. Tale collaborazione ebbe inizio già nel 1944, e prese dapprima corpo in una serie di piani di importazioni fondati su valutazioni delle possibilità e prospettive dell'apparato industriale italiano. A questo lavoro cooperarono il Comitato interministeriale per la ricostruzione — allora istituito e che doveva trovarsi poi al centro di tutte le attività svolte in materia fino a trasformarsi ora, in base alla legge sugli organi della programmazione che è all'esame delle Camere, in Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) — nonché la Commissione economica del comitato di liberazione nazionale Alta Italia. Una proposta per un piano quadriennale di sviluppo della economia italiana venne poi discussa dal Consiglio economico nazionale nel settembre del 1947. Questo lavoro — predisposto sotto la direzione del professor Pasquale Saraceno — fu aggiornato nell'anno successivo e fatto proprio dal C.I.R. come base orientativa per la utilizzazione dei fondi dell'*European Recovery Program* (Piano Marshall), la cui funzione nella fase finale del processo di ricostruzione post-bellica è ben nota (*Memorandum* italiano sul programma a lungo termine, Roma, 30 settembre 1948). Dagli organi statunitensi per l'amministrazione dell'E.R.P. venivano all'Italia espliciti inviti per la effettiva adozione di un « programma coordinato di investimenti pubblici » volto a realizzare mediante « azione aggressiva » la piena utilizzazione dell'attrezzatura industriale italiana « La pianificazione economica quale

essa è applicata in uno Stato democratico costituzionale — si diceva esplicitamente in un documento ufficiale (E.R.P. — *Economic Cooperation Administration; Italy. Country Study*, Washington, febbraio 1949) — non è altro che la amministrazione coordinata di relativamente pochi controlli-chiave economici, principalmente nel campo delle finanze statali, del credito bancario e del commercio estero, e con un bilancio nazionale degli investimenti un poco più dettagliato». Al governo italiano si consigliava di introdurre un tale tipo di pianificazione, attrezzando per questa esigenza una apposita struttura amministrativa, indipendente dai ministeri tecnici e dotata di autorità effettiva, composta di personale professionale e tecnico di qualità particolari. Chiari orientamenti in questo senso si venivano precisando anche in Italia negli ambienti politici e sindacali negli anni fra il 1947 e il 1950: basti ricordare esplicite dichiarazioni rese da Alcide De Gasperi e da Ezio Vanoni in favore di un « programma generale di economia » al Consiglio economico nazionale del settembre 1947, sottolineate con energia, all'interno dello stesso partito, soprattutto dal gruppo raccolto intorno alla rivista « Cronache sociali »; mentre il partito socialista, dal canto suo, promuoveva alla fine del 1947 una conferenza economica per proporre le linee di un « piano » fondato su riforme di struttura; e più tardi, dal mondo sindacale italiano, attraverso la C.G.I.L., veniva una offerta di collaborazione dei lavoratori per un « piano del lavoro » fondato su una intensificazione di interventi pubblici settoriali che servisse ad avviare a soluzione il grave problema della disoccupazione nel paese (Congresso C.G.I.L., ottobre 1949).

In questo clima di orientamenti vennero avviati dai governi di allora dei provvedimenti di intervento pluriennali di tipo programmato in alcuni settori fondamentali: il piano settennale per l'incremento della occupazione mediante la costruzione di case operaie (1949), detto Piano Fanfani, la istituzione della Cassa per il Mezzogiorno per la esecuzione di un piano decennale di opere straordinarie (1950), i provvedimenti per la riforma fondiaria (1950) e il piano dodicennale per lo sviluppo dell'agricoltura (1952). Si tratta di interventi, come si è detto, settoriali, i quali impostavano secondo una più ampia prospettiva temporale i problemi dell'azione pubblica in determinati campi, ma non costituivano di per sé un avvio di programmazione generale, intesa come coordi-

namento di tutta l'azione pubblica per orientare lo sviluppo del sistema economico verso determinate finalità. Con l'esaurimento dello stimolo che veniva in tale direzione dal problema dell'utilizzazione di un aiuto internazionale e con l'avvicinarsi a compimento dell'opera di ricostruzione in senso stretto, sembrò meno evidente, per un certo periodo di tempo, l'esigenza di procedere a tentativi di programmazione globale.

A misura, però, che mutavano i termini del problema economico italiano, con la fine del periodo di ricostruzione, emergevano in primo piano alcuni problemi di fondo della struttura del nostro sistema economico, ai quali gli sforzi della fase ricostruttiva non avevano recato soluzioni: tali problemi erano, in primo luogo, quello dell'occupazione; in secondo luogo, quello dello squilibrio territoriale fra il Nord e il Sud. Della persistenza di una considerevole massa di disoccupati pur dopo un notevole sforzo di investimenti sostenuto da aiuti internazionali v'era consapevolezza già negli studi presentati al Consiglio economico nazionale dal professore Saraceno. E, quanto al problema meridionale, era dato registrare, dopo il 1948, un vivace movimento di opinioni che tendeva ad esigere dallo Stato democratico e repubblicano un'azione riparatrice delle colpe e delle trascuratezze accumulate dalla unificazione in poi. A questo movimento una prima risposta veniva data con le menzionate leggi sull'intervento straordinario (Cassa per il Mezzogiorno) e sulla riforma fondiaria. Ma si faceva strada la convinzione che una politica per il Mezzogiorno non potesse considerarsi adeguata ove si fosse limitata a interventi settoriali nel campo delle opere pubbliche e dell'agricoltura.

La necessità di affrontare in termini generali, secondo una visione programmatica, i problemi dello sviluppo economico italiano apparve più evidente via via che tale sviluppo si venne intensificando in termini quantitativi, senza che ad esso corrispondessero, però, risultati soddisfacenti nel campo dell'occupazione e dei dislivelli territoriali. Fu questo ordine di considerazioni a indurre nel giugno del 1954 l'allora Ministro del bilancio Ezio Vanoni ad avviare un'indagine per la impostazione di una politica di sviluppo in Italia, da cui nacque il documento noto come « Schema Vanoni ».

Con lo Schema Vanoni, il problema della programmazione compie un importante passo avanti: esso delinea un meccanismo di sviluppo globale coerente con le finalità di

assorbimento della disoccupazione e di riduzione degli squilibri territoriali, offrendo un termine di riferimento articolato per un'azione di politica economica orientata secondo quelle finalità. Lo « schema » partiva dalla ipotesi, confortata dal recente andamento dell'economia, di un tasso di sviluppo del reddito del 5 per cento annuo. E formulava, come condizione per il raggiungimento di un insieme coordinato di obiettivi (riduzione della disoccupazione in limiti frizionali, riduzione degli squilibri territoriali, equilibrio della bilancia dei pagamenti), l'esigenza di una intensificata formazione di risparmio e quindi di una espansione dei consumi privati sensibilmente inferiore, in proporzione, alla espansione del reddito. La pubblicazione di questo studio stimolò notevolmente gli ambienti politici e gli studiosi di politica economica, avviando un importante dibattito di idee. Fu quasi generalmente rilevato che lo « schema » — sulle cui finalità esisteva un largo consenso — imponeva un'opera di approfondimento, fino alla determinazione di specifiche indicazioni operative, e alla predisposizione di adeguati strumenti di intervento. Incertezze di ordine politico sopravvennero però, dopo la morte dell'onorevole Vanoni, a rallentare quest'opera di approfondimento e di precisazione operativa, che avrebbe dovuto essere diretta da un Comitato di Ministri assistito da un Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito composto da esperti (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 ottobre 1956). In effetti, negli anni successivi, quest'opera venne svolta per taluni settori, in particolare per quello siderurgico, contribuendo a determinare i termini della scelta d'investimento relativa ad un nuovo centro produttivo, ubicato poi a Taranto. Prevalse, però, in linea generale, la decisione politica di utilizzare lo « schema » non come punto di partenza per determinazioni programmatiche più dettagliate ma come generico « segnavia » per una azione di politica economica lasciata interamente libera nelle proprie decisioni correnti. La prospettiva di una programmazione globale passava in ombra, e si aveva invece una nuova onda di piani settoriali, specie a partire dal 1958 (primo e secondo programma delle autostrade, programma delle strade statali e provinciali, piano verde, piano decennale delle ferrovie, piano della scuola).

Nel frattempo si realizzavano nell'economia italiana nuovi significativi mutamenti. Il processo di sviluppo si accelerava, realizzando

saggi di incremento superiori a quello previsto dallo Schema Vanoni; si riduceva la quota di disoccupazione e assumeva proporzioni vistose il fenomeno delle migrazioni interne dalle regioni meridionali verso le zone industriali del Nord; il *deficit* della bilancia commerciale veniva colmato, e sostituito addirittura per alcuni anni consecutivi, da un avanzo.

La partecipazione, però, delle regioni meridionali a questo movimento progressivo dell'economia rimaneva assai limitata, determinando un accentuato senso di malessere. Lo andamento delle principali variabili economiche rimaneva, per l'area meridionale, al di sotto delle indicazioni dello Schema Vanoni. L'emigrazione verso il Nord o verso l'estero appariva alla popolazione disoccupata o sottoccupata del Mezzogiorno, ancora una volta, come l'unica soluzione possibile. Al tempo stesso l'accentuata concentrazione dello sviluppo nel triangolo del Nord poneva una serie di preoccupanti premesse in ordine all'aumento dei costi derivanti dalla congestione delle infrastrutture, dalla lievitazione delle rendite dei suoli, dalla rarefazione della manodopera. Il fenomeno delle disarmonie territoriali, in altre parole, minacciava di ripercuotersi negativamente sulle stesse zone a più intenso sviluppo.

Il Parlamento portò la sua attenzione su queste tendenze in occasione del dibattito sulla prima relazione del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, nel gennaio-febbraio del 1961. In quella circostanza venne sottolineato energicamente come la situazione di alta congiuntura, nella quale allora ci si trovava, non dovesse essere presa a pretesto per una riduzione dell'intervento governativo nell'economia. La natura dualistica dell'economia italiana imponeva invece di intervenire perché i più consistenti mezzi disponibili fossero utilizzati per una azione volta a riequilibrare la sperequata situazione territoriale. A seguito di quella discussione il Ministro del Bilancio onorevole Pella si impegnò ad approntare un nuovo « schema organico di sviluppo nazionale dell'occupazione e del reddito », e diede vita ad una Commissione, presieduta dal professor Papi, per avviarne lo studio. Gli sviluppi della situazione politica che dovevano mutare i termini della maggioranza parlamentare e condurre, nel febbraio 1962, al quarto governo Fanfani, con appoggio esterno del partito socialista italiano, fecero sì che il lavoro di questa commissione avesse carattere sostanzialmente interlocutorio. Il nuovo Ministro del Bilancio, onorevole La Malfa, elaborò una

« Nota aggiuntiva » alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese presentata nella primavera del 1962, nella quale, sotto il titolo « Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano », dopo un'analisi delle caratteristiche della crescita economica nel recente passato, si delineavano gli obiettivi e gli strumenti di una programmazione generale.

2. — *Le fasi dell'elaborazione del programma.*

Dalla « Nota » prende inizio il lavoro che ha portato alla redazione del « Programma quinquennale di sviluppo », oggi sottoposto al nostro esame. Per tale lavoro veniva insediata una Commissione nazionale per la programmazione economica, composta di rappresentanti di categorie e di esperti. La Sezione esperti procedeva alla elaborazione di un primo rapporto (noto, dal nome del presidente della Sezione esperti, come rapporto Saraceno), sulla cui base, nel corso del 1964, veniva avviata la prima stesura del testo del Programma da parte degli uffici attrezzati presso il Ministero del bilancio e sotto la responsabilità politica del titolare del dicastero, dapprima l'onorevole Giolitti, poi l'onorevole Pieraccini. Il Consiglio dei ministri ne ha approvato il testo nel gennaio del 1965, trasmettendolo poi al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro per un parere, che il C.N.E.L. ha reso il 25 marzo del 1965. In conseguenza di questo parere il Consiglio dei ministri riesaminò il testo del programma, approvandone poi la forma definitiva, che è stata trasmessa a questa Assemblea il 16 giugno del 1965.

Alla fine di ottobre dello stesso anno il Consiglio dei ministri approvava la « Nota aggiuntiva al Programma di sviluppo economico 1965-1969 per il quinquennio 1966-1970 ». Tale documento trae origine dall'esigenza di consentire al Parlamento di discutere le linee del Programma economico sulla base di una nuova prospettiva di cinque anni (quinquennio 1966-1970), in considerazione del tempo trascorso e delle notevoli variazioni verificatesi nell'evoluzione economica del Paese negli anni 1964 e 1965.

Nella discussione sui due documenti programmatici avvenuta nell'ambito delle diverse Commissioni parlamentari è stata da più parti ed in diverse occasioni rilevata la difficoltà di esprimere una valutazione puntuale in presenza di due documenti distinti, sia pure tra loro integrati ed ispirati agli stessi fondamentali indirizzi di politica economica. I relatori

di maggioranza della V Commissione (Bilancio e partecipazioni statali) hanno ritenuto pertanto di interpretare un'esigenza largamente condivisa e di compiere un'opera utile alla chiarificazione del problema all'esame, procedendo alla unificazione dei due documenti programmatici. Tale esigenza — come è stato rilevato nei pareri formulati dalle Commissioni — è resa più viva dal fatto che nel corso del presente anno l'Istituto centrale di statistica ha rivisto le basi statistiche e i metodi di valutazione per la compilazione dei conti economici nazionali, pervenendo ad una valutazione degli aggregati economici relativi al nostro Paese sensibilmente mutata per diversi aspetti rispetto a quella che risultava dalla vecchia serie della contabilità nazionale.

I criteri conduttori che sono stati tenuti presenti nella elaborazione del testo unificato della Commissione bilancio e partecipazioni statali si possono così sinteticamente riassumere:

1) per quanto riguarda gli aspetti quantitativi, si è proceduto alla riformulazione del quadro di coerenza quantitativo per il periodo 1966-1970, tenendo conto:

delle indicazioni contenute nella « Nota aggiuntiva ». Per quelle tra tali indicazioni per le quali si richiedeva una più estesa disaggregazione, si è proceduto tenendo conto dei criteri adottati nel testo di programma 1965-1969;

di quelle modifiche relative all'anno di partenza del periodo programmatico rese necessarie dai nuovi dati consuntivi relativi al 1965. Tali modifiche, nella generalità dei casi di modesta entità, e comunque non tali da alterare il disegno del quadro di riferimento programmatico, concernono fondamentalmente i dati relativi alla pubblica amministrazione (dati di finanza pubblica, di spesa della pubblica amministrazione, sia per quanto riguarda la ripartizione tra spese correnti e spese in conto capitale, sia per quanto riguarda l'ammontare delle spese in conto capitale in alcuni settori di intervento), quelli relativi all'occupazione, e quelli relativi ai programmi di investimenti delle imprese pubbliche, per i quali si disponeva dei nuovi documenti programmatici con le indicazioni relative al periodo 1966-1970;

della già accennata revisione, operata dall'Istituto centrale di statistica, dei conti economici nazionali. I nuovi dati della contabilità portano ad una valutazione del reddito nazionale in notevole aumento rispetto a quello della vecchia serie. Per quanto riguarda la

formazione del reddito, la maggior parte dell'incremento è dovuta ad una valutazione più alta del contributo dei servizi e delle attività terziarie in genere. Per quanto riguarda gli impieghi, a una valutazione più elevata delle abitazioni. In complesso, tuttavia, la struttura economica non presenta, ai fini del Piano, problemi di particolare rilievo. Per la definizione quantitativa degli obiettivi essenziali del programma si sono potuti pertanto mantenere i tassi di sviluppo del reddito e di incremento delle risorse destinate ai vari impieghi formulati dal Piano;

2) per quanto riguarda le politiche e le scelte effettuate dal Piano, esse sono rimaste immutate, nella formulazione contenuta nel programma di sviluppo 1965-1969. Anche in questo caso, si è ovviamente tenuto conto di quanto è avvenuto nel corso del 1965 e della prima metà del 1966: ciò ha comportato la eliminazione o la modifica di alcuni riferimenti che la nuova legislazione ha reso necessarie, e la soppressione della indicazione di certe scadenze relative ad impegni che allo stato attuale non potranno più essere assolti nei tempi che si prevedevano all'atto della formulazione del programma 1965-1969.

In generale, accogliendo suggerimenti formulati nel corso del dibattito sul Piano nelle Commissioni parlamentari, si è operata una semplificazione delle indicazioni relative a nuove iniziative da assumere sul piano legislativo, sia per quanto riguarda la specificazione dei tempi, sia per quanto riguarda la troppo analitica descrizione dei meccanismi operativi delle proposte formulate: in relazione a questo principio, il testo unificato ha eliminato la descrizione analitica delle linee di riforma urbanistica, mantenendo invece la definizione dei criteri fondamentali a cui la nuova legislazione urbanistica dovrà attenersi.

Il testo unificato, che ha anche tenuto conto di alcuni suggerimenti espressi dai pareri delle Commissioni parlamentari, procedendo alle opportune integrazioni, è stato adottato come testo base di discussione dalla V Commissione bilancio.

3. — *Le discussioni sulla politica di piano.*

L'estrema sinistra ha volto a più riprese le sue critiche alla lentezza dell'elaborazione del progetto di programma ed alle scadenze non rispettate. Per contro la destra ha messo sotto accusa l'idea della programmazione, facciando la maggioranza di voler attuare una pianificazione coercitiva mentre alla realtà

italiana sarebbe idonea una programmazione puramente indicativa.

Il tempo trascorso è stato utile per sopire le violente opposizioni alla programmazione sorte negli ambienti economici tant'è che oggi la classe imprenditoriale più evoluta auspica che il Parlamento abbia finalmente ad operare delle scelte, affinché agli stessi operatori economici sia dato di conoscere il quadro istituzionale e gli orientamenti della politica economica entro cui essi stessi possano agire.

Per l'attuazione della programmazione è importante aver superato le pregiudiziali nettamente negative del mondo economico, giacché la cooperazione di tutti gli operatori è più produttiva che non l'imperio di una legge osteggiata.

Quanto alla polemica tra programmazione indicativa o coercitiva oppure fra significazioni intermedie ai due poli opposti, v'è da ritenere che l'uso degli aggettivi sia un comodo schermo per nascondere la realtà. La programmazione sarà democratica come metodo e come sostanza. Come tale potrà recare sia indicazioni sia limiti alla libertà di manovra degli operatori privati.

Sarà democratica quanto al metodo giacché nella fase formativa è richiesto il dialogo delle organizzazioni sindacali e delle rappresentanze territoriali ed è approvata dalle Assemblee legislative.

La sostanza democratica della programmazione consiste nel fatto che trae le sue determinazioni dalle propensioni del libero mercato. Essa constata obiettivamente i fenomeni della domanda senza coartare la volontà e le scelte dei cittadini. Se ad esempio il gradimento dei consumatori è per il burro, non interverrà a prescrivere la margarina nè imporrà le mantelline in luogo dei cappotti ancorchè le mantelline fossero più economiche.

Poiché però le risorse disponibili per investimenti non sono sufficienti a soddisfare tutte le esigenze rappresentate dalla domanda dei consumatori, è allora evidente che occorre compiere delle scelte prioritarie quanto alla politica del credito. Quando ci si trova, ad esempio, di fronte alle cifre richieste in investimenti per soddisfare ad accresciute esigenze di produzione in fatto di carne, di industria cinematografica, di motonautica, ecc., non potendo accontentare tutti al cento per cento, la programmazione deve usare parametri diversi.

Deve corrispondere ai fabbisogni alimentari con la massima capienza, dovrà quindi concedere minori disponibilità man mano che sale la voluttarietà della domanda.

Partendo dalle scelte di mercato, ed operata una scala di priorità, la programmazione otterrà il raggiungimento dei traguardi previsti usando opportunamente la politica del credito e la politica fiscale.

D'altronde non avviene frequentemente che imprenditori seri ed intelligenti ci vengano a dire che occorre riguardare con ampie vedute determinati settori produttivi che hanno un avvenire promettente in cui il nostro Paese non può essere assente? In definitiva essi chiedono che la manovra del credito e degli incentivi non sia lasciata al caso od al puro gioco della speculazione.

Anche in passato, senza programmazione, ogni volta che il Parlamento determinava annualmente il volume degli investimenti pubblici e l'entità del ricorso al risparmio per tali investimenti nonché l'apporto del recupero fiscale, poneva conseguentemente dei limiti alle disponibilità per gli investimenti privati. Con ciò non veniva né abolita né coercita l'iniziativa privata, purtuttavia veniva delimitata l'area in cui l'iniziativa privata poteva muoversi. La programmazione reca prescrizioni e selezioni più profonde, più meditate, più analitiche, ma l'essenza delle conseguenze verso la privata iniziativa non muta. Diremo più innanzi che v'è una finalità in siffatto comportamento, qui ci interessa solamente affermare che globalmente l'intervento della programmazione produce nella generalità dei cittadini il rafforzamento e l'estensione dell'area della libertà.

Pure la pianificazione urbanistica strettamente legata alla programmazione generale e locale, pone dei limiti alla destinazione delle aree ed alla dislocazione delle nuove iniziative industriali, turistiche e dei servizi in genere. Ma tale regolamentazione che pur non appare nel progetto di programma tanto meticolosa quanto quella in atto in Gran Bretagna per volontà dei governi conservatori, favorirà nella libertà lo sviluppo delle zone depresse.

Più che alla fioritura delle aggettivazioni attribuite alla programmazione, l'esame del Parlamento può più proficuamente riferirsi al contenuto del progetto di sviluppo per cogliere l'impegno democratico.

4. — Finalità ed obiettivi.

Qualunque programmazione ha come presupposto e come filone conduttore una specifica visione di civiltà.

La programmazione italiana non può che assumere e sviluppare le caratteristiche peculiari della nostra storia civile che pur nella confluenza di varie matrici, ha una configura-

zione ben precisa. Umanesimo, cristianesimo, razionalismo e socialismo hanno recato contributi anche dissonanti all'evolversi del nostro progresso civile, purtuttavia la risultante è scolpita nella fisionomia del nostro attuale assetto comunitario dello Stato e nelle sue espressioni più appariscenti delle arti, delle scienze, della cultura, della religione, della vita economica e sociale.

Il libero sviluppo della personalità umana è il termine comune che muove la maggioranza politica nella formulazione della programmazione in piena aderenza ai principi sanciti dalla Costituzione: « È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese ».

Pur nel richiamo di sì solenni presupposti, occorre subito energicamente evitare ogni mitizzazione della programmazione giacché essa è propriamente uno strumento ed un metodo di politica economica e sociale.

L'approfondimento dei termini della politica di piano che via via si è compiuto attraverso i diversi documenti e studi di programmazione, e, più in generale, l'ampio dibattito di politica economica che con crescente impegno si è svolto in Italia negli ultimi venti anni ed al quale in vario modo hanno partecipato Governo, forze politiche, uomini di studio, hanno costituito la base concreta ed il punto di riferimento per la formulazione delle linee fondamentali attorno alle quali è stato elaborato il programma di sviluppo economico quinquennale.

Così, il quadro delle finalità di lungo periodo assunto dal programma e gli obiettivi quinquennali che da esso derivano rappresentano l'espressione matura ed organica di una serie di motivi e di scelte ben presenti alla coscienza del Paese ed in larga misura già operanti negli indirizzi di politica economica perseguiti negli anni più recenti: ritroviamo, legati nel Piano in un nesso più stretto e coerente, i grandi temi della politica di pieno impiego delle forze di lavoro; di sostegno ed impulso dell'agricoltura e delle altre attività dalle forme produttive meno avanzate, per una più equilibrata distribuzione del reddito fra i diversi settori; della politica del Mezzogiorno, e più in generale di eliminazione del divario fra zone avanzate e zone arretrate del Paese; della politica di integrazione del sistema produttivo italiano nel mercato europeo e mon-

diale. Ed ancora, il piano si propone un grande obiettivo di creazione e sviluppo di dotazioni e servizi di primario interesse sociale per soddisfare in più larga misura i bisogni collettivi (istruzione, ricerca scientifica, trasporti e opere pubbliche, sanità, ecc.) oggi ancora troppo trascurati rispetto al livello di sviluppo e di civiltà raggiunto dalla nostra comunità.

Sono temi che si sono decisamente affermati e sui quali converge oggi un vasto consenso di opinioni come testimonia, ancora di recente, l'ampio ed esauriente dibattito svoltosi presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Il modo e le misure con i quali nel piano sono trattati i grandi problemi dello sviluppo e del riequilibrio sociale e territoriale e la visione unitaria entro la quale essi sono costantemente ricondotti costituiscono una risposta compiutamente soddisfacente alle esigenze ed agli interrogativi che da varie parti ed in relazione ad aspetti diversi sono stati sollevati circa le prospettive e le possibilità di sviluppo del nostro sistema economico.

Ci si riferisce, soprattutto, alle preoccupazioni circa gli effetti di una meno rapida accumulazione e quindi di rallentamento nello sviluppo del reddito complessivo che comporterebbe il perseguimento dei grandi obiettivi di riequilibrio delle condizioni di reddito nei diversi settori e di più armonica distribuzione nel territorio delle attività produttive, all'antinomia tra efficienza ed equilibrio, tra investimenti direttamente produttivi ed infrastrutture sociali.

L'obiettivo più generale del piano — lo sviluppo del reddito ad un tasso medio del 5 per cento all'anno — richiede un forte impegno ed una costante tensione verso forme più efficienti di organizzazione nei diversi campi della produzione e dell'amministrazione. Le vicende ed il travaglio che hanno investito recentemente l'intero campo dell'economia e della società italiana, e che hanno rappresentato una sfida non indifferente per le diverse forze sociali e per lo stesso apparato dello Stato, hanno fatto emergere in maniera palese quanto sia oggi impegnativo e quali sforzi di continuo ammodernamento e di creazione di strutture più efficienti si richiedano per mantenere un elevato tasso di sviluppo.

Il Programma, e poi ancora la Nota aggiuntiva al programma, sottolineano chiaramente tali esigenze: nel settore pubblico è esplicitamente ricordato come gli obiettivi programmatici siano concepibili solo a patto che il costo crescente delle gestioni pubbliche non comprometta la possibilità di effettuare il volume di

investimenti pubblici previsti; e la Nota aggiuntiva precisa che « una radicale riorganizzazione delle gestioni pubbliche e delle aziende autonome in nuove forme imprenditoriali, dovrà consentire di realizzare economie in questo campo ». Nel settore industriale, l'attenzione dedicata al problema dello sviluppo delle industrie di base, l'indicazione di una politica attiva di intervento a sostegno degli investimenti « in quei settori che hanno maggiore difficoltà ad elevare il loro grado di efficienza e di competitività sulla base della struttura produttiva esistente » (Nota aggiuntiva) e l'orientamento delle imprese a partecipazione statale verso settori che comportano un elevato e rapido assorbimento di innovazioni tecnologiche, sono gli aspetti principali di una politica tesa ad esaltare le componenti di efficienza del sistema produttivo. Analogamente, gli interventi previsti nell'agricoltura « saranno convogliati nei settori maggiormente propulsivi dello sviluppo agricolo »; in materia di assetto territoriale, le scelte relative agli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno tendono ad una maggiore concentrazione degli interventi stessi nelle « aree di sviluppo globale », ad una più accentuata politica di industrializzazione ed alla intensificazione degli investimenti agricoli nelle aree irrigue; nel settore della distribuzione sono messi in evidenza i problemi posti dall'eccessiva polverizzazione delle strutture distributive nel commercio al minuto e degli alti costi di distribuzione che ne derivano.

Da questa esemplificazione, ovviamente incompleta e solamente accennata, si trae comunque una sufficiente testimonianza del posto di primo piano che i problemi dell'efficienza occupano nei documenti programmatici.

Ma, come si è detto, il problema dell'efficienza è stato talvolta posto come problema di scelta alternativa tra certi tipi di investimenti e certi altri, tra una politica rivolta a creare le condizioni tecnico-produttive per un più accelerato sviluppo ed una politica rivolta verso una più equa distribuzione sociale delle risorse. E tale contrapposizione ha recato con sé un'altra presunta antinomia, tra l'obiettivo del conseguimento di alti livelli di produttività e quello della realizzazione del pieno impiego.

Si tratterebbe, in sostanza, di puntare sulle più accentuate potenzialità di sviluppo di alcuni settori produttivi industriali e di alcune aree economicamente più evolute, riservando a tali settori e zone la disponibilità di più ampie risorse, allo scopo di determinare incrementi complessivi di produttività più elevati, e rinviare la soluzione dei problemi dell'equilibrio sociale e territoriale al momento in cui la più

larga formazione di risorse così ottenuta ne renda più agevole il conseguimento.

Alla base di queste tesi vi sono alcuni equivoci che sembra opportuno chiarire. In primo luogo si assume — astrattamente — che l'efficienza e la competitività di un processo produttivo sia in relazione soltanto con l'intensità di capitale in esso contenuto, talché l'espulsione di forze di lavoro e la loro sostituzione con macchinari corrisponderebbe sempre ad una acquisizione di efficienza.

Si dimentica, in proposito, che in altri Paesi l'intensificazione di capitale (del resto assai meno accentuata di quanto non si creda, ad eccezione di pochi paesi, come gli Stati Uniti, per i quali il confronto ha poco significato, a causa delle molto diverse condizioni di costo del lavoro) è in larga misura provocata dalla scarsità di manodopera. Occorre cioè saper distinguere — nel più esteso impiego di macchinari nel processo produttivo — quanto ciò sia dovuto all'adozione di processi tecnologici più avanzati, e quanto sia reso necessario dalla carenza di forze di lavoro. In questo senso, la disponibilità ancora ampia di manodopera esistente nel nostro Paese è da considerarsi una ricchezza, e non un onere ed un peso; una potenzialità del sistema che bisogna saper adeguatamente utilizzare, e non una palla al piede per lo sviluppo economico.

Un sistema economico che non sia capace di impiegare al più alto livello le forze produttive di cui dispone, e che dia luogo alla formazione di consistenti sacche di disoccupazione, non può essere, d'altro canto, un sistema più efficiente: la disoccupazione è un costo che la società nel suo insieme deve subire. Anche se tale costo sociale non viene imputato direttamente alle unità produttive, è su queste che in ultima analisi si scarica, attraverso la via dell'imposizione fiscale.

La rinuncia all'obiettivo del pieno impiego e l'accentuarsi del divario di efficienza tra settori e zone diverse comportano inoltre una serie di effetti negativi sul livello della domanda interna (la cui evoluzione rappresenta una delle principali condizioni per l'ammodernamento del sistema economico) e sulle possibilità di evoluzione dei settori e delle zone tagliate fuori dal processo di più intensa concentrazione di capitale, creando strozzature, sperperi di risorse, e disfunzioni che finirebbero per ripercuotersi sullo stesso meccanismo di sviluppo che si era ritenuto di poter promuovere per tale via. Si pensi soltanto agli impulsi inflazionistici che deriverebbero all'economia del Paese dalla estensione — a causa dell'unità del mercato del lavoro — ai

settori più arretrati dei livelli retributivi resi possibili dalla elevata produttività dei settori di avanguardia.

In secondo luogo, la contrapposizione tra investimenti direttamente produttivi, ed infrastrutture e dotazioni civili è anch'essa fuorviante e tale da nascondere l'effettivo rapporto di reciproco condizionamento esistente tra le diverse componenti della struttura produttiva. Una adeguata dotazione di attrezzature e di servizi costituisce l'ossatura fondamentale entro cui le attività produttive possono dispiegarsi con pieno profitto, e gli investimenti produttivi esprimere la loro più elevata fertilità. Una dinamica sostenuta di sviluppo è addirittura impensabile in assenza di uno sforzo continuo e massiccio nel campo della formazione scolastica ed extrascolastica degli uomini, della ricerca scientifica, della creazione di un'adeguata rete di trasporti, di comunicazioni, di opere pubbliche. E nel nostro Paese, il patrimonio di attrezzature sociali ed il livello delle attività in questo campo sono pericolosamente esigui, tali da rappresentare una delle più gravi strozzature per un ulteriore moto di progresso.

L'attenzione e l'impegno dedicati allo sviluppo degli impieghi sociali del reddito nei programmi economici di paesi ad avanzata struttura produttiva come la Gran Bretagna e la Francia, costituiscono un'indicazione significativa della crescente importanza che tali impieghi rivestono per l'evoluzione dell'economia e della società.

Infine, il concetto della maggiore dinamica di un meccanismo di sviluppo che faccia perno sulla concentrazione delle attività produttive nelle regioni di più antica tradizione industriale trova anch'esso i suoi limiti nei costi sociali crescenti provocati dalla congestione che può determinarsi in queste stesse regioni e nelle opportunità nuove che proprio per la loro posizione più eccentrica ed aperta a scambi internazionali si determinano per aree periferiche, soprattutto con ubicazione costiera, in relazione alla crescente integrazione dei mercati internazionali. Giova ricordare, in proposito, come esistano già forti tendenze spontanee verso la dislocazione di nuove iniziative produttive al di fuori delle regioni a più elevata concentrazione industriale: queste tendenze naturali devono essere favorite e stimolate, in una prospettiva di politica di sviluppo più articolata in senso regionale. Anche in questo caso è facile riconoscere come tale impostazione costituisca oggi un elemento di fondo della politica economica non soltanto nel nostro Paese, ma nei più importanti Paesi di

Europa e del mondo. Le ragioni fondamentali che favorirono nel passato la formazione di grandi aree di concentrazione industriale — l'esistenza di ingenti risorse di materie prime in una situazione di trasporti costosi — si sono infatti progressivamente attenuate, da un canto per l'ampliamento della gamma delle materie prime utilizzate dall'industria moderna (si pensi soltanto a tutta la produzione chimica derivata dal petrolio), dall'altro per i progressi compiuti nel campo dei trasporti.

L'insieme delle considerazioni precedentemente accennate porta sostanzialmente ad una fondamentale conclusione: nonostante gli indubbi, importantissimi progressi compiuti dal Paese negli ultimi tempi, resta ancora aperto il problema nel quale si misurano e si incontrano tutti i problemi della società italiana, quello della unificazione economica e sociale del Paese.

Il Piano costituisce lo strumento ed il metodo attraverso il quale è possibile responsabilmente, in una visione globale dei problemi, affrontare con decisione e superare gli aspetti dualistici dell'economia nazionale. Esso è l'occasione, che abbiamo concretamente di fronte, per far compiere alla società italiana quella svolta per cui è matura.

5. — *L'evoluzione del sistema economico nel quinquennio 1966-1970.*

Nel Capitolo II del Programma quinquennale di sviluppo economico sono indicati gli obiettivi e i vincoli fondamentali, è descritto lo schema di sviluppo entro il quale tali obiettivi si dispongono.

Il primo e fondamentale obiettivo del Piano è costituito dall'aumento del reddito al saggio medio annuo del 5 per cento. Come è esplicitamente affermato nel Capitolo IV del Programma (« Condizioni essenziali per l'attuazione della politica di programma »), non si tratta di una semplice previsione, ma appunto di un vero e proprio obiettivo, definito sulla base della valutazione delle potenzialità del sistema produttivo, che richiederà tuttavia un costante impegno e una precisa direzione di politica economica. Per il suo conseguimento si potrà contare, in misura ancora cospicua, sull'espansione dell'occupazione, ma si dovrà puntare altresì, in misura rilevante, sull'incremento di produttività.

Esamineremo tra breve gli aspetti più specifici connessi con la realizzazione del tasso di incremento del reddito indicato e la logica di sviluppo che ne costituisce il presupposto. Sembra opportuno, in via preliminare, va-

lutare gli obiettivi di sviluppo del piano nazionale nel quadro delle prospettive della Comunità Economica Europea, quali vengono formulate in recenti documenti (non ancora definitivi) di tale organismo. A fronte di un tasso del 5 per cento per il nostro Paese, abbiamo un tasso medio annuo di incremento del 4,6 per cento per l'intera Comunità, del 4,9 per cento per la Francia, del 4,6 per cento per i Paesi Bassi, del 4,2 per cento per la Repubblica Federale Tedesca. Considerando il saggio di aumento medio annuo per occupato, la posizione italiana si avvicina ancor più a quella degli altri *partners* della C.E.E.: 4,3 per cento per l'Italia, contro 4,1 per cento per l'intera Comunità, 4,3 per cento per la Francia, 4,2 per cento per la Repubblica Federale Tedesca, 3,4 per cento per il Belgio.

L'obiettivo del Piano, quindi, nonostante nel recente passato possa essere apparso ad alcuni, sotto l'impressione del non favorevole andamento congiunturale, troppo ambizioso ed impegnativo, è da considerarsi — alla luce di questi confronti — non solo del tutto ragionevole, ma un traguardo modesto, un obiettivo minimo in considerazione dell'esigenza del nostro Paese di recuperare una parte del notevole ritardo in termini di reddito che ci separa dagli altri membri della Comunità.

Il raggiungimento dell'obiettivo programmatico comporta e presuppone il verificarsi di un certo numero di fenomeni, che possono essere così sintetizzati:

occorre innanzitutto ampliare e modificare in maniera sensibile la struttura produttiva del Paese, allo scopo di adeguarla ai livelli di reddito indicati. A tal fine si richiede una ingente mobilitazione di risorse per investimenti, che il Piano valuta in 42.950 miliardi di lire per il quinquennio 1966-1970: 24.700 per i settori direttamente produttivi (agricoltura, industria e servizi) e 18.250 per impieghi sociali del reddito (abitazioni, trasporti e comunicazioni, ricerca scientifica, scuole, ospedali e opere pubbliche).

Si tratta poi di imprimere a tali investimenti un indirizzo corrispondente alle finalità ed agli obiettivi del Piano. Per questo scopo i poteri pubblici dispongono di leve e strumenti sufficientemente estesi ed efficaci. Gli investimenti effettuati direttamente dallo Stato (quelli cioè della pubblica amministrazione e delle imprese pubbliche) ammontano infatti a circa il 40 per cento del totale, e quelli in vario modo orientati dai pubblici poteri (attraverso incentivi, indirizzi di politica creditizia, trasferimenti, ecc.) al 30 per cento circa. Tale situazione dà di per sé suf-

ficienti garanzie di guida e di orientamento della politica di investimenti: né va sottovalutato l'effetto che a tal fine riveste la pratica delle consultazioni con le grandi imprese e le associazioni produttive, e l'attuazione, prevista dalla « Nota aggiuntiva », di piani settoriali di sviluppo.

Per l'avvenire ci sembra opportuno suggerire al Governo una più ampia analisi dell'impiego delle risorse negli investimenti. L'attuale progetto di programma deduce le necessità del settore agricolo in base alla linea di sviluppo dei consumi ed enuncia la grandezza complessiva degli investimenti industriali da cui disaggrega solamente i dati relativi alla produzione di energia, alla siderurgia, all'industria chimica ed alle aziende di partecipazione statale. Un quadro articolato in tutti i settori è utile sia per giustificare la scelta di proporzione tra l'impiego pubblico e quello privato sia per determinare gli indirizzi della politica del credito. La conoscenza di tali dati, comunque, può costituire per gli imprenditori, la certezza delle loro scelte operative.

La programmazione è valida in quanto è globale, se intervenisse solamente per l'impiego delle risorse pubbliche, sarebbe la programmazione dell'azienda di erogazione Stato, ma non la programmazione dell'economia nazionale. Né è sufficiente una mera impostazione quantitativa giacché il criterio delle scelte qualitative è più attendibile che non la presunzione delle grandezze macroeconomiche.

L'attuazione dei programmi di investimenti determina movimenti sensibili nella struttura produttiva: in primo luogo nel settore dell'occupazione. Nel quinquennio dovranno essere assorbiti nei settori extra-agricoli 1.400.000 lavoratori, dei quali 800 mila saranno costituiti da nuove forze di lavoro, e 600 mila da lavoratori provenienti dal settore agricolo. Del totale dei nuovi occupati, oltre 900.000 proverranno dalle regioni meridionali e la parte rimanente quasi interamente dalle regioni centrali e nord-orientali. Si pone in tal modo uno dei più complessi e difficili problemi di una politica di sviluppo. La creazione di occasioni di lavoro nelle regioni di origine nella misura richiesta dall'offerta di lavoro comporterebbe uno sforzo di investimento nelle regioni meridionali incompatibile con le possibilità del Paese, e provocherebbe nelle regioni del triangolo industriale del Nord una accentuata scarsità di manodopera, rischiando di compromettere la funzione di elemento propulsore del meccanismo

di sviluppo nazionale che l'apparato industriale del Nord riveste tuttora. D'altro canto, una politica neutrale in materia di localizzazione delle attività produttive darebbe luogo a fenomeni di esodo massiccio, con le connesse implicazioni degli alti costi sociali derivanti dalla congestione nelle regioni settentrionali e dell'impoverimento e della degradazione economica nelle zone d'esodo. Il Piano compie al riguardo una scelta fondamentale, su cui è chiamato oggi a pronunciarsi il Parlamento, delineando una linea di intervento in grado di assicurare il mantenimento nel Mezzogiorno di una alta percentuale delle forze di lavoro disponibili in tale area (due terzi circa), e riducendo sensibilmente il movimento migratorio verso le regioni del Nord, nei limiti posti da un'armonica distribuzione delle nuove forze di lavoro nelle diverse circoscrizioni del Paese.

Il livello al quale dovrebbe essere portato il tasso di disoccupazione aperta nel 1970 è stato fissato nella misura del 2,8-2,9 per cento della complessiva forza di lavoro presente. Il livello di disoccupazione aperto alla fine del periodo 1966-1970 è più elevato di quello ipotizzato per il 1969 nel programma 1965-1969, e ciò sia perché nel corso del 1965 - a causa delle vicende congiunturali - si è avuta una riduzione dell'occupazione rispetto al 1964, sia perché si è supposto un lieve attenuarsi del processo di assorbimento di manodopera agricola da parte degli altri settori produttivi.

Pur dovendosi riconoscere che lievi modifiche non alterano il quadro d'insieme degli obiettivi di piena occupazione, e siano da collegarsi all'effetto di inevitabili oscillazioni congiunturali, si deve segnalare l'esigenza che il Governo segua con costante attenzione l'evoluzione del mercato del lavoro, compiendo ogni atto necessario perché siano assicurate le condizioni per la più estesa occupazione. Per quanto riguarda in particolare la riduzione delle sacche di disoccupazione tuttora esistenti nell'agricoltura, si deve rilevare come essa costituisca il presupposto essenziale degli obiettivi di sviluppo dei redditi agricoli.

A questo riguardo si deve rilevare che i nuovi conti economici dell'I.S.T.A.T. hanno posto in rilievo una consistenza del reddito delle attività extragricole più elevate di quella valutata in base alla vecchia serie di contabilità nazionale, ed hanno quindi mostrato come il divario tra redditi agricoli ed extragricoli sia più ampio di quello che si riteneva nel passato.

Ciò ha suggerito di assicurare più ampie risorse per investimenti all'agricoltura di quanto non fossero contemplati nella « Nota aggiuntiva », per un ammontare di 350 miliardi di lire in più.

Gli obiettivi di sviluppo del prodotto dell'agricoltura vanno posti in relazione al determinante intervento pubblico anche in termini finanziari. Nel periodo 1966-70 l'ammontare della spesa pubblica prevista dal Programma in agricoltura è di 3.070 miliardi di lire.

In seguito a tali interventi si determineranno, nella struttura produttiva, importanti modifiche rispetto alle tendenze passate, che possono così riassumersi:

a) nelle aree di agricoltura già avanzata: le riconversioni colturali, stimolate dai mutamenti della domanda, porteranno a sviluppare le produzioni di maggior pregio; e il progresso tecnologico, consentirà un elevamento delle rese per ettaro e un miglioramento qualitativo dei prodotti;

b) nelle aree ad agricoltura in via di sviluppo, oltre ai fattori precedentemente indicati, si potrà contare sulla redditività differita degli investimenti compiuti nel corso degli ultimi anni (impianti arborei che non hanno ancora raggiunto la fase di piena produttività, ordinamenti irrigui non ancora completamente affermati, ecc.) e sugli aumenti produttivi che deriveranno dagli investimenti in corso di attuazione intesi all'acquisizione di nuove risorse, soprattutto irrigue;

c) nelle aree di agricoltura marginale, soprattutto lungo la dorsale appenninica, la riconversione produttiva, si attuerà prevalentemente nel senso di una sensibile estensivazione colturale, che risulterà inevitabile dall'accentuarsi dei fenomeni di esodo.

Una particolare attenzione dovrà essere dedicata nei prossimi anni alla valutazione degli effetti che sull'agricoltura italiana produrranno le misure adottate in seno alla Comunità europea, le cui implicazioni non sembrano tuttora sufficientemente chiarite ed assunte.

Per quanto concerne il tasso di sviluppo del valore aggiunto dei settori extra-agricoli esso è stato fissato nel Programma sulla base di un coefficiente marginale capitale-reddito.

Il coefficiente di capitale scelto è pari a 3,4, contro il valore di 2,3 riscontrato negli ultimi anni ed appare dello stesso ordine di grandezza dei coefficienti prevalenti nei paesi economicamente sviluppati. Esso appare pertanto sufficiente ad assicurare il valore aggiunto previsto: è ovvio che se esso risultas-

se insufficiente occorrerebbe aumentare l'entità degli investimenti, ridimensionando gli altri impieghi delle risorse, senza di che non si potrebbero conseguire gli obiettivi di sviluppo del programma. Di tale possibilità si fa esplicito cenno nel Capitolo IV.

Tenuto conto dell'aumento dell'occupazione, la produttività del lavoro nei settori extra-agricoli dovrà accrescersi, nel quinquennio, nella misura del 3,4-3,5 per cento in media all'anno.

Per ciò che concerne le preoccupazioni circa il mantenimento dell'attuale posizione concorrenziale del nostro paese sui mercati esteri, è da rilevare che il problema investe ovviamente soltanto il settore industriale. Con riferimento a tale settore giova mettere in evidenza che nei Paesi del Mercato Comune, le previsioni di aumento della produttività del lavoro sono quasi tutte inferiori a quelle italiane, come risulta dai già citati documenti della C.E.E. sulle prospettive di sviluppo economico fino al 1970.

Il prospetto che segue fornisce i tassi medi annui di aumento della produttività nell'industria nei vari paesi per il quinquennio 1966-70.

Aumento della produttività del lavoro nell'industria nei paesi della Comunità nel quinquennio 1966-70.

Germania	4,8
Belgio	4,1
Francia	4,3
Lussemburgo	2,7
Olanda	4,6
Italia (1965-69)	4,6
C.E.E.	4,4

Per quanto infine concerne la capacità degli investimenti previsti ad assorbire l'occupazione, l'aumento del rapporto capitale-addetto rispetto agli anni precedenti (da 3,6 a 5,4 milioni) nell'industria dovrebbe consentire un adeguato incremento di occupazione, consentendo altresì un margine di produttività adeguato a mantenere la produzione industriale su un piano di competitività nel mercato internazionale.

Questo è, a grandi linee, il disegno dello sviluppo economico del Paese nei prossimi cinque anni, nel quale si definiscono, in termini quantitativi, le dimensioni che si prevede debbano assumere le più importanti grandezze economiche, per assicurare il perseguimento delle finalità del Piano.

La validità di tali previsioni è sostanzialmente legata a due vincoli fondamentali: l'equilibrio della bilancia dei pagamenti; la formazione di risparmio adeguata al finanziamento degli investimenti pubblici e privati definiti dal Piano.

Per quanto concerne il primo vincolo, si deve sottolineare che esso costituisce una condizione importante del nostro meccanismo di sviluppo, la cui attuazione comporta un costante e vigile controllo da parte dei pubblici poteri responsabili della politica economica. Non possiamo infatti consentire né che altri Paesi concorrano permanentemente a integrare con apporti esterni le nostre risorse, né che il nostro Paese si privi permanentemente, al di là di un ragionevole contributo dato ai Paesi in via di sviluppo, di risorse prodotte all'interno. Non siamo né tanto poveri da dover contare sull'aiuto esterno, né tanto ricchi da poter praticare una politica sistematicamente creditizia.

Per quanto concerne il vincolo finanziario, esso comporta, come è ricordato nel Capitolo IV del Programma, che i redditi monetari si evolvano nel quinquennio in maniera da assicurare una ripartizione del reddito tra le varie categorie di percettori di reddito tale da assicurare la formazione del risparmio necessario al volume di investimenti. E cioè, tenuto conto delle specifiche propensioni al risparmio, il reddito dei lavoratori dipendenti dovrà nel complesso dei settori aumentare a un ritmo sostanzialmente analogo a quello della produttività media del sistema.

Misure dirette a stimolare la propensione al risparmio dei lavoratori, come quelle avanzate per l'attuazione di nuove forme volontarie di risparmio, potranno contribuire a modificare nel lungo periodo, come del resto è già avvenuto nel passato, l'attuale struttura della distribuzione dei redditi.

I poteri pubblici dovranno peraltro vigilare a che i canali finanziari, attraverso i quali il risparmio viene posto a disposizione del sistema produttivo, mantengano la necessaria flessibilità in relazione alle tendenze del pubblico e alle esigenze degli utilizzatori.

Occorre perseguire una politica di formazione e di impiego dei redditi secondo i parametri previsti dal modello econometrico. E ciò non vuol significare che debba essere bloccato il progresso delle classi lavoratrici.

Certo, il complesso dei redditi affluenti ai vari settori produttivi deve stare in equilibrio con le risorse disponibili per uso interno e

soprattutto deve esservi corrispondenza fra produzione e consumi, ma quando la distribuzione si verifica entro il limite suddetto, non è possibile coartare i lavoratori nel tentativo di migliorare la propria posizione.

D'altra parte neppure l'equilibrio globale è di per sé sufficiente ad assicurare un ordinato sviluppo.

Nella situazione attuale l'elemento più importante sta nell'impiego del reddito ovvero nelle proporzioni del suo deflusso in consumi ed in risparmio. Qui è la chiave di volta della programmazione, giacché una distribuzione del reddito conforme ai canoni programmatici che però non dia luogo all'entità di risparmio programmato, non produrrebbe a distanza l'ulteriore espansione del reddito.

Se tutto ciò è valido occorre favorire il conseguimento del risparmio contrattuale.

Non compete allo Stato la realizzazione del risparmio contrattuale, ma lo Stato può creare gli strumenti idonei ad un tipo di risparmio accessibile ai lavoratori, che anche in forma individuale, possa raggiungere un'ampia diffusione. Se poi le organizzazioni sindacali vorranno introdurlo nei contratti, salvo sempre la volontarietà dei singoli di accedervi, tanto meglio.

Ora le forme possibili per il risparmio dei lavoratori sono:

- i buoni fruttiferi casa;
- i fondi comuni di investimento.

I primi dovrebbero conseguire una larga diffusione giacché l'aspirazione alla proprietà della casa è molto sentita dai lavoratori, i secondi presuppongono in chi vi accede una discreta condizione economica e una mentalità più affinata.

Entrambe le forme di risparmio anzidette sono previste nell'accordo politico programmatico per il Governo di centro-sinistra quindi non vi dovrebbero essere difficoltà politiche per realizzarle.

I buoni fruttiferi casa, quali risultarono nell'accordo programmatico, rispondono ad una peculiare finalità sociale. Inoltre sotto il profilo economico possono in parte sopperire all'accumulazione di risorse che è venuta a mancare con la cessazione del fenomeno della sovra-rendita delle aree urbane.

Occorre infatti tener presente che sia la edilizia sia l'industria traevano notevoli possibilità di finanziamento dai *plus valori* realizzati sulle aree fabbricabili. Se a ciò si aggiunge, pur con le riserve sopra esposte, la critica del C.N.E.L. sul volume degli investimenti ai fini dell'efficienza del sistema, si deve concludere che il risparmio contrattuale

diventa una esigenza per uno sviluppo equilibrato giacché è necessario, come minimo, raggiungere una propensione al risparmio sul reddito disponibile privato del 25,1 per cento.

Anche sotto il profilo della partecipazione democratica delle masse popolari alla vita politica ed economica è importante poter usufruire del concorso dei lavoratori nella formazione dei capitali di investimento proprio nel momento in cui la programmazione opera un trasferimento nei centri di potere economico.

Quanto ai buoni fruttiferi casa, non v'è da temere che si crei una massa d'investimento indirizzata esclusivamente all'edilizia, la quale potrebbe in un domani assumere proporzioni troppo vistose, perché comunque la manovra degli investimenti sarà sempre regolata dall'autorità monetaria che potrà disporre volta a volta l'impiego anche in altri settori.

Pur supponendo infondati nell'immediato domani i timori sull'equilibrio produzione-consumi, è sempre conveniente avere a disposizione uno strumento efficace per sventarne la rottura e la convenienza si ingrandisce quando lo stesso strumento è utile contemporaneamente a regolare il rapporto consumi-investimenti.

Sollecitiamo pertanto il Governo alla realizzazione dei buoni fruttiferi casa secondo la determinazione contenuta nell'accordo programmatico per il Governo di centro-sinistra: « Nell'intento di facilitare l'accesso del risparmio popolare alla proprietà edilizia, i partiti auspicano si adottino opportuni congegni ed indicano, fra questi, l'emissione di speciali obbligazioni edilizie il cui ricavo sia destinato all'ampliamento dei piani di costruzione già esistenti. Tali obbligazioni dovranno dare diritto alla priorità nell'acquisto della casa in base all'ammontare dei titoli posseduti e alla precedenza nella sottoscrizione ».

Per quanto concerne i fondi comuni di investimento mobiliare il cui disegno di legge è all'esame del Senato, spetta al Parlamento la sollecita approvazione, estendendo alle cooperative di lavoratori la possibilità di costituire e gestire fondi comuni di investimento.

PARTE II.

1. — *Il settore pubblico nel Programma.*

In Italia si è avuta negli anni recenti una notevole espansione dell'intervento pubblico. Nel 1964 la spesa della pubblica amministrazione (Stato, Enti locali, Enti previdenziali e

Aziende autonome) ha superato il 40 per cento del reddito nazionale lordo. Nello stesso anno gli investimenti della pubblica amministrazione e delle imprese pubbliche ammontavano a quasi il 30 per cento del totale; l'occupazione nella pubblica amministrazione si aggirava intorno ai 2.200.000 dipendenti (pari al 16 per cento dell'occupazione totale); quella nelle imprese pubbliche a circa 450.000 unità.

La tendenza all'espansione della spesa pubblica è oggi un fenomeno comune a tutti i paesi: in Europa occidentale, ad esempio, la Francia ha portato la spesa ad oltre il 50 per cento del reddito nazionale lordo nel 1964; la Germania al 48 per cento circa e la Gran Bretagna al 43 per cento, secondo dati forniti dall'O.C.D.E.

I motivi che hanno condotto a tale situazione sono quegli stessi che abbiamo visto ispirare la « filosofia » del programma di sviluppo economico italiano: l'esigenza di assicurare ai cittadini servizi sociali adeguati alle condizioni di sviluppo dell'economia, ed a livello dei crescenti bisogni della collettività; le accresciute responsabilità del potere pubblico nell'economia ai fini di assicurare la stabilità nello sviluppo e la più estesa utilizzazione delle risorse, e quindi la massima crescita del reddito e dell'occupazione.

È da queste esigenze che nasce la necessità di « programmare » l'intervento pubblico: di rendere cioè unitaria e coerente l'attività pubblica in modo che essa risulti più razionale ed incisiva nel perseguimento degli obiettivi economici e sociali.

A questi principi di coerenza e di unitarietà dell'impostazione dell'intervento pubblico si ispira il programma di sviluppo economico. Esso formula un quadro complessivo consolidato delle spese e delle entrate di tutti i centri della pubblica amministrazione, consentendo una visione globale delle disponibilità e delle necessità finanziarie di tutta la pubblica amministrazione; ed inserisce in un'unica tavola gli impieghi sociali del reddito, ponendo chiaramente in evidenza le priorità che emergono dal quadro programmatico, ed impegnando le Amministrazioni ad un elevato grado di coordinamento nella realizzazione degli obiettivi prefissi.

La istituzione del Comitato interministeriale per la programmazione economica, e l'assunzione da parte di questo organo di importanti funzioni di direttiva economica; la formazione del Fondo di sviluppo economico e sociale, per la gestione unitaria degli incentivi dello Stato; l'impostazione del bi-

lancio dello Stato secondo i fini e le priorità poste dal programma; la riforma del sistema fiscale in ordine ad una sua maggiore manovrabilità ai fini di politica economica sono altrettanti aspetti di questo orientamento verso forme più organiche ed unitarie di direzione della cosa pubblica.

Altrettanta importanza è conferita — nel programma — al problema dell'efficacia dell'azione pubblica: ad essa si ispirano i continui riferimenti al riordinamento e all'ammodernamento degli organi e delle procedure della pubblica amministrazione. Si creano in tal modo le condizioni per un ampliamento del raggio di azione dell'intervento pubblico, al quale il programma conferisce risorse crescenti sia per il soddisfacimento diretto di bisogni sociali e collettivi sia per un'azione indiretta di incentivazione e di promozione dello sviluppo economico complessivo.

Di tale accresciuta responsabilità è espressione l'aumento degli impieghi sociali del reddito, i quali rappresenteranno nel quinquennio 1966-70 il 26,5 per cento del complesso delle risorse disponibili, mentre nel 1959-63 ne avevano rappresentato il 21 per cento.

Occorre sottolineare che il Piano non si limita a proporre la semplice espansione degli impieghi sociali, ma assume precise scelte in ordine alla destinazione delle maggiori risorse, sia coll'accentuare il peso degli investimenti sociali rispetto a quello dei consumi pubblici — operando così una inversione di tendenza rispetto a quanto si è verificato negli ultimi anni — sia indicando esplicitamente le priorità degli interventi nei vari settori.

I criteri che presiedono alla definizione di tali priorità si richiamano direttamente alle finalità generali del programma economico nazionale: assicurare il soddisfacimento all'intera collettività di alcuni bisogni primari che caratterizzano un paese civile, mediante interventi in quei settori che rispondono alle esigenze sociali più urgenti (istruzione, sanità, abitazioni); imprimere un elevato saggio di sviluppo all'economia nazionale mediante interventi in quei settori che più direttamente sostengono e stimolano l'attività produttiva (ricerca scientifica, formazione professionale, trasporti ed altre infrastrutture).

Passando ad esaminare gli impieghi previsti dal Piano nei più importanti settori si deve sottolineare:

la scelta di fondo a favore dell'istruzione compiuta con l'intervento massiccio nei

prossimi cinque anni di circa 9.700 miliardi rispetto ai 5 mila miliardi del quinquennio 1959-63;

l'incremento di circa il 50 per cento degli impieghi nel settore sanitario da intendersi come primo passo verso un moderno sistema sanitario nazionale, il conseguimento del quale rimane legato alla attuazione della riforma tributaria;

l'ampiezza dell'intervento diretto della pubblica amministrazione nel settore delle abitazioni. Tale intervento rappresenterà un quarto degli investimenti totali nel settore (incidenza superiore a quella del passato) e si articolerà nelle due forme dell'edilizia sovvenzionata e dell'edilizia convenzionata in modo da ovviare alla carenza di abitazioni popolari;

il notevole impulso alla ricerca scientifica e tecnologica, i cui impieghi rappresenteranno una cifra circa tre volte superiore a quella del quinquennio precedente, considerata l'importanza determinante del progresso tecnico per l'efficienza e la competitività dell'apparato produttivo;

l'impegno prioritario, nell'ambito delle infrastrutture, per quelle di trasporto i cui investimenti cresceranno del 150 per cento rispetto al quinquennio 1959-63, in modo da assicurare un sistema di comunicazioni più rapido ed efficiente sul territorio nazionale e maggiormente inserito nelle grandi correnti del traffico internazionale.

L'impegno pubblico per lo sviluppo economico e sociale del Paese si esplica, oltre che nei settori di impiego del reddito anche nel campo della produzione del reddito stesso mediante l'azione delle imprese pubbliche (E.N.El. e partecipazioni statali).

Il Piano dedica un interesse rilevante all'attività delle imprese pubbliche, delle quali presenta i relativi programmi di investimento ed espone le principali linee di orientamento.

È opportuno qui richiamare il ruolo primario che nel mercato nazionale ricoprono le imprese pubbliche nelle industrie di base: siderurgia, fonti d'energia, petrolchimica. Le iniziative in questi campi hanno largamente contribuito nel passato a fornire il nostro Paese della necessaria ossatura per la realizzazione di una struttura industriale avanzata.

Accanto allo sforzo per garantire il consolidamento della posizione delle imprese pubbliche in questi settori, occorre ora avviare nuove iniziative, per assicurare che anche nel futuro tali imprese svolgano una funzione di avanguardia ed esercitino un ruolo di guida

e di orientamento nello sviluppo industriale ed economico del Paese.

In questa visione si collocano le direttive per l'assunzione di specifiche responsabilità nella realizzazione dei programmi di industrializzazione riguardanti i poli di sviluppo integrato nel Mezzogiorno; per contribuire ad una soluzione unitaria dei problemi delle vie di comunicazione e dei trasporti urbani e suburbani; per l'avvio di iniziative in settori che comportano un elevato e rapido assorbimento di innovazioni tecnologiche.

Lo svolgimento di tutte le azioni e le iniziative della pubblica amministrazione (escluse le aziende autonome) fin qui brevemente indicate, e gli interventi assistenziali e di previdenza comportano un onere finanziario pari a 67.550 miliardi di lire 1963 nel quinquennio 1966-70 (56.100 per la parte di spesa corrente e 11.450 per il conto capitale).

Il reperimento di tali mezzi avverrà attraverso le entrate fiscali e parafiscali per 61.350 miliardi (85,8 per cento dei fabbisogni). Queste entrate non possono essere, nelle condizioni attuali, ulteriormente aumentate in considerazione dell'elevata pressione tributaria esistente in Italia, superiore anche a quella dei Paesi economicamente più sviluppati.

La razionalizzazione del sistema tributario è legata ad una riforma capace di assicurare una maggiore manovrabilità del sistema alle fondamentali finalità di politica economica, mediante la chiara definizione di pochi tributi a tassi relativamente moderati ma da applicarsi su un'ampia massa imponibile.

Al reperimento della restante parte dei mezzi finanziari la pubblica amministrazione provvederà attraverso le entrate extratributarie per 3.200 miliardi e mediante il ricorso al mercato dei capitali per 6.200 miliardi.

L'indebitamento della pubblica amministrazione viene così contenuto entro limiti tollerabili con le fondamentali esigenze di equilibrio del mercato finanziario e di stabilità monetaria.

Nel considerare i dati finanziari della pubblica amministrazione è necessario sottolineare due scelte importanti di politica economica operate dal piano nazionale: il maggiore incremento delle spese in conto capitale rispetto a quelle di parte corrente; l'impegno di cui si fa carico lo Stato per la formazione di risparmio.

L'assunzione di tali scelte riflette una più diretta responsabilità della pubblica amministrazione al conseguimento degli obiettivi di sviluppo economico assicurando una maggiore accumulazione di risparmio da destinare sia

agli impieghi sociali per le esigenze di avanzamento civile del Paese, sia alle incentivazioni agli investimenti nei settori direttamente produttivi, per il conseguimento degli obiettivi di reddito e di occupazione fissati dal Piano.

Una tale politica — legata per sua stessa natura all'evoluzione congiunturale del sistema economico — deve esplicarsi attraverso interventi che abbiano un sufficiente grado di elasticità.

Occorre tuttavia porre in rilievo che negli ultimi due anni, in parte per neutralizzare gli effetti dell'avversa congiuntura e in parte a causa di comportamenti non coerenti con le linee del Piano e corrispondenti invece a pressioni episodiche e settoriali, le spese correnti sono cresciute ad un saggio molto elevato, riducendo la possibilità del risparmio pubblico. Il Programma tiene conto dello slittamento verificatosi, ma ritiene di poterlo in gran parte recuperare negli anni successivi, sicché il risparmio pubblico possa ancora rappresentare un elemento importante del processo di accumulazione.

Occorre tuttavia sottolineare, con particolare insistenza, i presupposti per la realizzazione di questa previsione i quali si riassumono nella necessità di contenere l'ammontare delle spese correnti. Non è infatti pensabile che il ricorso al mercato dei capitali possa spingersi oltre senza alterare l'equilibrio finanziario del Paese che si sta creando dopo lo sfavorevole andamento congiunturale che ha caratterizzato il sistema economico nazionale.

2. — *Gli strumenti e i modi di attuazione del Programma.*

Il programma economico quinquennale dedica ai modi e ai mezzi dell'azione programmatica un rilievo particolare, ponendo in evidenza per tale via il carattere stesso del programma, inteso come complesso di obiettivi di sviluppo economico e sociale e come coordinata predisposizione di mezzi di intervento e di politiche in vista della loro realizzazione.

La decisione del Governo di includere nel contesto stesso del programma economico la definizione dei principali strumenti attuativi e delle principali riforme istituzionali necessarie affinché siffatti strumenti siano resi disponibili, ha sollevato in alcuni delle perplessità, sul presupposto che tale definizione avrebbe dovuto trovare luogo in ulteriori atti legislativi, distinti da quello ora all'esame della Camera.

Questa critica non appare fondata, né dal punto di vista giuridico-formale, né dal punto di vista politico. Sotto il primo aspetto va considerato che la stessa norma fondamentale della Costituzione in tema di programmazione (articolo 41, comma terzo), nell'affidare alla legge il compito di determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata sia indirizzata e coordinata a fini sociali postula il ricorso ad un atto legislativo il cui contenuto non si esaurisca nella definizione degli obiettivi da assegnare allo sviluppo economico e sociale ma scenda altresì contestualmente all'individuazione delle politiche e degli strumenti attuativi.

Questa tecnica legislativa, la cui validità è stata riconosciuta di recente in una nota sentenza della Corte Costituzionale, rappresenta certamente una innovazione rispetto alla tecnica legislativa alla quale siamo avvezzi, ma trattasi appunto di un'innovazione che la Costituzione autorizza e prescrive e che, d'altra parte, corrisponde pienamente al carattere innovativo che è proprio della programmazione rispetto ai metodi di governo tradizionali.

La novità della programmazione come metodo di governo — e con ciò passiamo ad una valutazione più strettamente politica del problema — sta nella presa di coscienza delle interdipendenze che condizionano l'efficacia degli interventi pubblici nei vari settori della vita economica e sociale e quindi della necessità che l'azione di governo, anziché frantumarsi in una serie di indirizzi settoriali, si svolga secondo una visione coordinata ed unitaria delle esigenze di sviluppo del Paese. Ciò comporta, anche sul terreno legislativo, un impegno politico di grande respiro ed un impegno di lavoro certamente molto oneroso, specie nella fase di avvio della programmazione, ed è quindi quanto mai opportuno, a prescindere da ogni altra considerazione, che codesti impegni siano assunti dal Parlamento e dal Governo in tutta la loro ampiezza, nel momento stesso in cui si procede alla scelta degli obiettivi del programma, proprio per misurare senza illusioni lo sforzo che la realizzazione di tali obiettivi impone alle istituzioni democratiche.

Le riforme istituzionali di portata generale che scaturiscono dal programma possono sintetizzarsi in tre punti fondamentali: in primo luogo, si tratta di costituire e disciplinare appositi organi di programmazione, con il compito specifico di provvedere non solo all'

elaborazione del programma, ma al suo periodico aggiornamento e al suo rinnovo alle previste scadenze, nonché di seguirne l'attuazione, attraverso una sistematica verifica di coerenza degli interventi pubblici rispetto agli indirizzi programmatici. Sebbene il programma non implichi, di per sé, la creazione di una nuova funzione statale, ma investa piuttosto l'intera organizzazione pubblica razionalizzandone e coordinandone l'attività, è non di meno evidente la necessità di organi che assumano questa funzione di razionalizzazione e di coordinamento come oggetto specifico e permanente della loro attività.

In secondo luogo, è necessario predisporre una compiuta disciplina che definisca in via generale e permanente l'assetto istituzionale della programmazione, precisando il ruolo che dovrà essere assegnato in materia ai vari organi dello Stato — Parlamento e Governo in primo luogo — alle Regioni, alle Amministrazioni locali e agli altri operatori pubblici, nonché i rapporti che questi soggetti, protagonisti in via primaria del processo di programmazione, dovranno avere con gli operatori privati, con le organizzazioni sindacali e con gli altri interessi organizzati, tanto nel momento dell'elaborazione che in quello dell'attuazione dei programmi economici.

In terzo luogo, occorre rivedere e ristrutturare larga parte dell'ordinamento amministrativo, dotandolo di una nuova articolazione e di più aggiornati strumenti, per metterlo in condizione di svolgere efficacemente i compiti che il programma gli assegna.

Il Governo ha già compiutamente avviato l'attuazione degli indirizzi programmatici per quanto attiene ai primi due punti sopra indicati.

Il Parlamento ha già approvato il disegno di legge concernente le attribuzioni e l'ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e l'istituzione del Comitato interministeriale per la programmazione economica; il disegno di legge è attualmente all'esame del Senato e appare conforme alle indicazioni contenute nel programma.

Inoltre è già noto nelle sue linee generali lo schema di disegno di legge concernente le procedure, o più esattamente l'assetto istituzionale della programmazione, che il Ministero del bilancio ha diramato già da qualche mese agli altri Ministeri per il necessario concerto. A quanto risulta dalle informazioni disponibili, si tratta di un provvedimento che concepisce la programmazione come un procedimento tipico a carattere

permanente, in cui si distinguono determinate scadenze annuali e pluriennali, e che pertanto si articola secondo le varie fasi e i vari momenti che caratterizzano tale procedimento (formazione, approvazione, aggiornamento, attuazione del programma economico nazionale). In rapporto a ciascuna fase saranno definiti i compiti e i poteri dei soggetti pubblici interessati e i rapporti che dovranno instaurarsi tra tali soggetti e le varie categorie di operatori economici, nonché con i sindacati e le altre organizzazioni categoriali. Particolare rilievo politico-giuridico dovrà assumere, tra le materie regolate da questo provvedimento, la disciplina dei rapporti tra programmazione economica generale e programmazione regionale, in cui dovrà conciliarsi il doveroso rispetto dell'autonomia legislativa e amministrativa delle Regioni con l'esigenza, anch'essa non contestabile, di garantire quel tanto di globalità di indirizzi programmatici che è necessario per avviare a superamento gli squilibri territoriali esistenti.

Un altro problema di importanza primaria che deve trovare la sua soluzione — o almeno le premesse di una soluzione — tanto nella legge sugli organi quanto in quella sulle procedure della programmazione, è il problema del rapporto tra programmazione e spesa pubblica, e quindi, in termini istituzionali, tra programma economico nazionale e bilancio dello Stato: problema che è stato recentemente reso più urgente, nella sua complessità, dalla ben nota giurisprudenza della Corte Costituzionale sull'articolo 81 della Costituzione.

Il ricordato disegno di legge sugli organi della programmazione già sottolinea il rapporto di stretta connessione strumentale che deve esistere tra piano e bilancio, allorché affida al Comitato interministeriale per la programmazione economica il compito di impartire ogni anno le direttive concernenti l'impostazione del bilancio di previsione dello Stato; e d'altra parte il fatto stesso di avere affidato i compiti inerenti alla programmazione al Ministero del bilancio — che come tale partecipa all'impostazione del bilancio di previsione e delle relative note di variazione e ha il concerto su tutti i provvedimenti di qualche rilievo finanziario — sta a dimostrare come la rilevata connessione tra piano e bilancio sia stata già tenuta largamente presente.

Spetterà tuttavia essenzialmente alla legge sulle procedure di definire in modo organico il rapporto tra programma e bilancio, nel senso che il bilancio dovrebbe essere concepito come la *tranche* operativa annuale del pro-

gramma pluriennale e che l'aggiornamento annuale del programma dovrebbe identificarsi, e comunque venire a coincidere, con il momento della presentazione al Parlamento del nuovo bilancio e della relazione previsionale e programmatica che lo accompagna. Ciò consentirà, da un lato, di tradurre le previsioni di piano e i loro periodici aggiornamenti in termini direttamente operativi per quanto concerne la spesa pubblica, e dall'altro di fondare la legislazione pluriennale di spesa su un parametro rigoroso di indiscussa validità economica e giuridica, quale è prescritto dalla Costituzione.

Se questi due provvedimenti, opportunamente vagliati dalle Camere, entreranno presto in vigore, il programma sottoposto al nostro esame potrà mantenere in concreto quel valore di impegno operativo che gli deriva dalla forma di legge con cui ci apprestiamo ad approvarlo. Tuttavia, se non saremo altrettanto solleciti nel dare corso alle altre riforme istituzionali che il programma stesso richiede, questo impegno operativo si troverà paralizzato entro un'organizzazione pubblica incapace di assecondarlo.

A questo proposito, bisogna riconoscere che l'iniziativa del Governo e la nostra stessa attività parlamentare non si sono ancora pienamente adeguate ai necessari criteri di speditezza: ci si è preoccupati, cioè, di preordinare le strutture della programmazione in tempi ragionevolmente connessi a quelli dell'approvazione di questo programma, ma forse non si è dato ancora il peso che meritano alle infrastrutture che esso richiede e la cui solidità non è meno essenziale.

Il programma contiene, al riguardo, una serie di indirizzi che devono essere considerati analiticamente e che meritano di essere sostanzialmente condivisi; ma è certo che per questa parte un avvio più sollecito ed organico sulla strada segnata da tali indirizzi ci darebbe ora maggiore tranquillità e certezza in ordine alla reale perseguibilità degli obiettivi economici e sociali che ci accingiamo ad approvare.

È vero che i ritardi che si sono determinati, rispetto ai tempi previsti dal programma, per quanto riguarda l'attuazione di taluni provvedimenti destinati a predisporre importanti strumenti di attuazione, sono dovuti anche alle difficoltà della congiuntura economica, nonché alla sottovalutazione delle difficoltà politiche insite in ciascuna delle progettate riforme e talvolta degli stessi tempi tecnici necessari per perfezionarle. Ma ciò nulla toglie alla già rilevata connes-

sione esistente tra il programma e la sua strumentazione operativa; cosicché l'indicazione che si deve trarre dalla situazione attuale consiste non già nell'accantonare o nel rinviare ad un secondo tempo le riforme programmate, quasi che esse dovessero formare oggetto di una manifestazione di volontà politica diversa da quella che ha per oggetto l'approvazione del programma, ma sta al contrario nella riaffermazione della inscindibilità degli indirizzi di politica economica e degli indirizzi di revisione istituzionale contenuti nel documento, e quindi della necessità che l'approvazione che ad esso ci apprestiamo a dare sia la premessa di un impegno legislativo più puntuale del Parlamento e del Governo, ad evitare che l'avvenire della nostra programmazione possa risultare pregiudicato a causa di slittamenti, rinvii e ritardi destinati a ripercuotere sullo sviluppo economico del Paese le carenze imputabili al sistema istituzionale.

Per una più esatta valutazione dell'impegno politico e di lavoro che ci attende, sarà opportuno fare brevemente il punto sullo stato di avanzamento delle iniziative legislative finora intraprese per l'attuazione delle riforme di portata generale previste dal capitolo terzo del programma, anche allo scopo di verificare la perdurante validità di tali riforme e il grado di priorità in cui ciascuna di esse deve essere collocata.

Un primo gruppo di riforme riguardano la pubblica amministrazione e l'ordinamento territoriale, materie queste che sono sotto molli aspetti connesse tra loro.

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione, il programma individua correttamente diverse linee di azione: l'adeguamento della struttura degli organi amministrativi, la razionalizzazione dei servizi, il riassetto del personale ai fini di una maggiore produttività del lavoro burocratico.

Quest'ultimo indirizzo è quello in ordine al quale si è fatto di più in questi anni: si è approvata, come è noto, la legge sul conglobamento (5 dicembre 1964, n. 1268) e sono davanti al Senato il disegno di legge di delega al Governo per l'integrazione dello Statuto degli impiegati civili dello Stato (Atto Senato n. 1521), nonché il disegno di legge relativo all'ammissione e all'avanzamento in carriera degli stessi impiegati (Atto Senato n. 1256). Si è inoltre iniziata proprio in questi giorni, in sede di Governo, la trattativa con i sindacati sul problema del riassetto delle qualifiche, condizione necessaria di un maggiore rendimento dell'apparato amministrativo.

Tali iniziative manifestano la presenza di un serio intento ad affrontare i problemi del personale statale, che certo non sono secondari ai fini dell'adeguamento della macchina statale alle esigenze del programma.

Qualcosa si è fatto anche per quanto attiene alla razionalizzazione dei servizi, sottoponendo alle Camere un disegno di legge di delega al Governo per la emanazione di norme relative alla semplificazione dei controlli (Atto Senato n. 1214), e un disegno di legge di delega relativo tanto al decentramento che alla semplificazione delle procedure (Atto Senato n. 1447). Quest'ultimo provvedimento è di particolare importanza, ma, nel quadro del rinnovato impegno per l'attuazione dell'ordinamento regionale, dovrà essere coordinato alle leggi da emanare in tale materia, in modo che i compiti della pubblica amministrazione siano articolati secondo un unico ed organico criterio funzionale, che garantisca la massima efficienza evitando ogni dispersione.

In tema di razionalizzazione dei servizi sono però ancora incompiuti gli adempimenti prospettati per primi dal programma: la nuova legislazione sulla contabilità generale dello Stato e il riesame della disciplina del controllo della Corte dei Conti e della Ragioneria generale dello Stato. Nel sistema della programmazione queste riforme, che risultano allo studio dei dicasteri competenti, appaiono irrinunciabili ed urgenti: da esse dipende infatti, in larga misura, il collegamento strumentale tra programma e bilancio di cui si è già sottolineata l'importanza, nonché la possibilità che l'Amministrazione sia posta in grado di adeguare con maggiore prontezza i suoi interventi finanziari agli obiettivi programmatici.

Per quanto attiene, infine, alle strutture amministrative, il programma giustamente richiede che si provveda a definire in via legislativa l'ordinamento della Presidenza del Consiglio e le attribuzioni dei singoli Ministeri, con la riorganizzazione dei relativi servizi, e che siano riesaminate le attribuzioni degli Enti pubblici.

La così detta legge di Governo, rappresenta, come è noto, un adempimento costituzionale finora sempre differito, nonostante le numerose iniziative legislative che sono state avviate al riguardo nel giro di quasi un ventennio. La delicatezza della materia è tale che sarebbe certamente ingiusto porre a carico di un singolo Governo la mancata soluzione di questo problema. Sta di fatto, tuttavia, che oggi, nel quadro della program-

mazione e delle esigenze di coordinamento che la programmazione stessa pone in luce, il varo della legge di Governo acquista maggiore urgenza, trattandosi di una misura logicamente pregiudiziale a qualunque razionalizzazione settoriale o specifica delle strutture pubbliche.

Quanto agli Enti pubblici, la programmazione esige che ne siano accertati il numero, le attribuzioni, la funzionalità e che si trovi una via necessaria per sopprimere gli Enti inutili, come per potenziare quelli che rispondono a una funzione reale. Le ricerche in corso, a tale proposito, in sede di Governo, dovranno quindi essere accelerate e condotte rapidamente a conclusione: il ricorso a forme organizzative diverse da quelle tradizionali — che affidavano ogni funzione pubblica ai servizi amministrativi dello Stato — può essere giustificato, infatti, soltanto sul terreno dell'efficienza; e poiché trattasi di spesa pubblica, occorrerà anche affrontare il problema di una revisione del sistema dei controlli, che dovranno essere esercitati con maggiore efficacia anche dal Parlamento, come il programma giustamente sottolinea.

Si ricollegano a questi — come si accennava — i problemi dell'attuazione dell'ordinamento regionale, che giustamente il programma considera anche come un aspetto del decentramento amministrativo. Certo, le Regioni e le autonomie in genere non si riducono a questo, ma rappresentano anzitutto lo strumento necessario per soddisfare legittime aspirazioni ed esigenze di diffusione della democrazia a tutti i livelli. Ma la vitalità del sistema delle autonomie dipende largamente dal modo in cui saranno impostati i rapporti delle Regioni, e in genere degli Enti territoriali autonomi, con lo Stato, sul terreno funzionale.

A questo proposito, deve certamente essere accolto il criterio di massima, fatto proprio dal programma, di evitare maggiori spese per la gestione regionale rispetto a quelle sostenute oggi dallo Stato per i servizi da trasferire. Ma va fatto anche presente che tale criterio potrà essere reso operante soltanto se sarà adottato un indirizzo non troppo restrittivo in ordine all'identificazione delle funzioni da trasferire alle Regioni, perché solo in questo modo sarà possibile evitare nella generalità dei casi la duplicazione degli uffici, statali e regionali, per lo svolgimento delle medesime funzioni, e il conseguente aggravio di spesa. Il problema dovrà essere affrontato in sede di formulazione delle leggi-cornice, che ancora non risulta avviata,

ma è bene chiarire fin d'ora che l'esigenza qui prospettata è implicita nei criteri sinteticamente espressi in materia dal programma che stiamo per approvare.

Sino ad oggi, l'ordinamento regionale appare prefigurato soltanto per quanto attiene alla sua organizzazione strutturale: sono infatti alla Camera il disegno di legge contenente norme relative alla costituzione e al funzionamento degli organi regionali (Atto Camera n. 1062) e quelli relativi alla prima elezione dei Consigli regionali e al comando del personale statale e degli Enti locali per la prima costituzione degli uffici regionali. Di particolare importanza è ovviamente il primo, che per altro dovrà essere integrato dalla legge sull'assetto istituzionale della programmazione, perché non contempla i mezzi di coordinamento tra Stato e Regione ai fini dell'elaborazione e dell'attuazione del programma. Questi disegni di legge dovranno inoltre probabilmente essere aggiornati tenendo conto dei risultati delle indagini supplementari recentemente promosse dal Governo in materia e dovranno essere integrati dal disegno di legge sulla finanza regionale, non ancora presentato al Parlamento.

In attesa che questo complesso *iter* legislativo, attinente all'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, arrivi a conclusione, continueranno ad operare in quelle regioni i Comitati regionali per la programmazione economica, istituiti dal Ministro del bilancio con proprio decreto del settembre 1964 ed entrati effettivamente in funzione nel corso del 1965. Si tratta di un'esperienza che, pur nel suo carattere transitorio, ha un'importanza politica da non sottovalutare, sia perché ha consentito, già nella fase di avvio della programmazione, di allargarne le basi democratiche, con l'apporto delle Amministrazioni elettive locali, sia perché ha reso possibile fin d'ora una larga mobilitazione delle più qualificate energie locali, che dovrebbero rivelarsi preziose domani quando si tratterà di formare i quadri politici, tecnici e amministrativi delle nuove Regioni.

L'ordinamento regionale, a sua volta, è solo un aspetto del più vasto problema dell'ordinamento territoriale ed il programma infatti li considera congiuntamente. Per la sua articolazione territoriale, esso abbisogna di strumenti specificatamente rivolti al superamento delle sperequazioni tra le grandi circoscrizioni territoriali del Paese ed assicurare un più ordinato assetto degli insediamenti produttivi e residenziali. Tali strumenti esso identifica essenzialmente nella proroga della

Cassa per il Mezzogiorno e nella emanazione di una nuova legislazione urbanistica.

L'attuazione di questi indirizzi è stata avviata in modo abbastanza soddisfacente. È stata già approvata la legge di proroga della Cassa (26 giugno 1965, n. 717), con la quale si è provveduto ad inquadrarne l'attività nel sistema della programmazione generale, con appositi strumenti istituzionali, e ad assicurare quel coordinamento tra gli interventi straordinari per lo sviluppo del Mezzogiorno e gli interventi ordinari delle pubbliche amministrazioni, che è insieme presupposto e strumento della programmazione. Va aggiunto per altro che la legge n. 717 non ha affrontato in modo esauriente il problema dell'adeguamento degli incentivi, mantenendosi per questa parte nel solco tradizionale, cosicché per questa parte essa potrà essere utilmente integrata allorché verrà a maturazione la riforma generale del sistema degli incentivi previsti dal programma.

Va ancora ricordata, a questo proposito, la legge 22 luglio 1966, n. 614, per gli interventi a favore dei territori depressi del Centro-Nord, a cui è stato assegnato il compito di riorganizzare l'erogazione degli incentivi, in precedenza largamente dispersiva, nelle aree di depressione non coperte dagli interventi della Cassa per il Mezzogiorno. Tale provvedimento legislativo appare sostanzialmente conforme agli indirizzi del programma, sia per quanto riguarda i criteri incentivi alla determinazione delle zone di intervento, sia per quanto attiene al ruolo assegnato alle Regioni e, in attesa della loro costituzione, ai Comitati regionali per la programmazione economica.

L'ultimo aspetto dell'assetto territoriale riguarda la legislazione urbanistica per la quale, a distanza di oltre due anni dalla sua formulazione, conservano intera la loro validità le indicazioni contenute nel programma. La nuova legge dovrà, tra l'altro, riordinare lo sviluppo urbanistico, assicurare una elaborazione rapida, coordinata ed imparziale dei piani regolatori, assicurare l'acquisizione di più vaste aree per le esigenze sociali, porre a disposizione dei privati e degli enti edilizi aree attrezzate a prezzi non speculativi.

Il Ministero dei lavori pubblici ha già da tempo annunciato di avere predisposto uno schema di disegno di legge corrispondente a tali finalità, che per altro non è stato ancora presentato alle Camere. Comunque il tempo che ancora presumibilmente ci separa dalla definitiva approvazione parlamentare della

nuova organica legge urbanistica rende malcerta la possibilità di assienare, attraverso di essa, entro il quinquennio, il perseguimento degli obiettivi del programma in tema di assetto territoriale. In relazione a ciò, dovrà probabilmente essere considerata l'opportunità di ricorrere, in via transitoria, a provvedimenti concernenti in particolare le aree che presentano più accentuati fenomeni di congestione, vuoi mediante appositi strumenti di pianificazione urbanistica, vuoi mediante un rinnovato finanziamento della legge 18 aprile 1962, n. 167.

Accanto al riordinamento delle strutture e dei servizi amministrativi, accanto al riassetto territoriale e all'ordinamento regionale, il programma richiede la riforma di alcune infrastrutture che appaiono più direttamente connesse con la strumentazione dell'intervento pubblico nello sviluppo economico: riordinamento della finanza pubblica, riassetto del settore imprenditoriale pubblico, riforma del credito, riforma tributaria, riforma delle Società per azioni.

La validità di questa esigenza riformatrice non potrebbe trovare migliore conferma di quella derivante dalla esperienza tratta dalle vicende della difficile congiuntura economica che abbiamo attraversato negli ultimi anni e dalla quale stiamo ora uscendo. Come autorevolmente ebbe a dichiarare il Ministro del bilancio nel suo discorso alla Camera del 2 aprile scorso «...questa esperienza ci ha rivelato con crudezza che il nostro Paese si è trovato molto indietro, non solo quanto a coordinazione equilibrata del rapido sviluppo che gli è necessario per avvicinarsi ai livelli dei Paesi più avanzati, ma anche quanto al possesso di strumenti per una normale politica anticiclica. Si è trovato, cioè, poco attrezzato per una politica capace di correggere con prontezza ed elasticità l'andamento della congiuntura quando qualche fenomeno si avvia, in un senso o nell'altro, verso dimensioni patologiche, si è trovato poco attrezzato per una politica capace di evitare o ridurre al minimo le conseguenze economicamente e socialmente spiacevoli delle oscillazioni del ciclo economico. Sono ormai passati trent'anni da quando la dottrina economica ha mostrato la strada che è possibile seguire per ottenere validi risultati in tale direzione, e in questi trenta anni in molti Paesi sono stati via via realizzati importanti successi pratici nella strumentazione di politiche avventi rapide capacità correttive e di stabilizzazione. Noi siamo rimasti alquanto indietro. È un rimpro-

vero che ci viene ormai rivolto puntualmente nelle sedi competenti di collaborazione economica internazionale, ma soprattutto è un fatto che abbiamo potuto sperimentare direttamente a nostre spese, a nostro danno ».

Per quanto riguarda, in particolare, la finanza pubblica, le direttrici di riforma più importanti contenute nel programma sono quelle che riguardano la revisione della legislazione sugli incentivi e la connessa istituzione del fondo di sviluppo economico e sociale in cui gli incentivi erogati a diverso titolo a carico del bilancio dello Stato, per finalità produttive, siano unificati ai fini di un loro razionale e coordinato impiego in funzione degli obiettivi tracciati dal programma economico nazionale.

La riforma, tecnicamente quanto mai complessa, è tuttora allo studio dei Dicasteri competenti e non è ancora pervenuta alla fase dell'articolazione legislativa; in attesa che giunga a maturazione, non si può non esprimere fin d'ora un consenso pieno all'indirizzo di fondo segnato dal programma, essendo ben noto che la varietà e la macchinosità dei congegni di spesa previsti dalle numerosissime leggi speciali vigenti in materia di credito agevolato e in genere di incentivi alla produzione e la dispersione delle competenze relative all'erogazione di tali incentivi costituiscono gravi fattori di incertezza sia per gli operatori privati che debbono avvalersene, sia per gli stessi poteri pubblici, che si trovano sovente nell'impossibilità di manovrare con la necessaria speditezza questa essenziale leva di politica economica a breve e a medio termine.

In ordine alla riforma dell'ordinamento dell'impresa pubblica e dell'ordinamento creditizio, un primo passo avanti è stato fatto con il già ricordato disegno di legge sul riordinamento del Ministero del bilancio e sull'istituzione del C.I.P.E. In esso infatti è previsto, tra l'altro, il trasferimento al Comitato interministeriale per la programmazione economica delle competenze già spettanti al Comitato dei ministri per le partecipazioni statali, che sarà soppresso, ed è altresì previsto uno stretto coordinamento tra l'azione del C.I.P.E. e quella degli altri Comitati interministeriali dotati di competenza economica e finanziaria (tra cui è il Comitato per il credito ed il risparmio), qualora siano destinati a sopravvivere. È questo un primo fattore di razionalizzazione la cui importanza non deve essere sottovalutata.

In queste materie, per altro, le riforme più incisive sono ancora da impostare: in partico-

lare il programma segnala la necessità — che qui non si può fare altro che sottolineare e ribadire — di una generale riorganizzazione del credito industriale a medio termine e del credito agrario e segnala inoltre l'esigenza di una revisione dei rapporti fra Stato e imprese pubbliche. Quest'ultimo punto è di particolare rilievo ai fini della programmazione, forse ancora più di quanto non sembri emergere dallo stesso programma. In una economia mista come la nostra, infatti, l'impresa pubblica può svolgere più ruoli, da quello di sostegno all'iniziativa privata a quello concorrenziale o sostitutivo nei confronti di quest'ultima. La scelta fra tali ruoli non può che essere fatta, nelle sue linee generali, in sede di programmazione generale, ma ad essa devono in ogni caso corrispondere strumenti di direzione e di controllo sull'attività delle imprese pubbliche per assicurarne la conformità agli indirizzi programmatici.

Anche la riforma tributaria generale — di cui il programma indica le direttive di fondo e le prime misure da attuare nel quinquennio, tenendo largamente conto degli indirizzi comunitari — non ha ancora superate la fase dello studio ad opera della Commissione nominata dal Ministro delle finanze. Solo in tema di semplificazione del contenzioso tributario si è pervenuti, a quanto risulta, alla fase della redazione di un disegno di legge, per altro non ancora approvato dal Consiglio dei ministri. In questa materia, l'esigenza di concludere rapidamente la fase della elaborazione e di passare alla fase operativa è posta non solo dall'impegno della programmazione, ma altresì dagli impegni assunti dall'Italia in sede di Comunità economica europea, impegni che, per quanto riguarda il settore delle imposte indirette, diverranno operanti a scadenza ormai prossima.

Più avanzata è l'elaborazione dell'altra riforma istituzionale qui considerata, relativa all'ordinamento delle Società per azioni. Come è noto, il Governo da oltre un anno ha messo a punto un disegno di legge in materia, prendendo a base le conclusioni a cui pervenue la Commissione di studio nominata nel 1963 presso il Ministero di grazia e giustizia. È da augurarsi che la pur doverosa valutazione del parere del C.N.E.L., successivamente richiesto e ora all'esame del Governo, non alteri le linee fondamentali della riforma indicate nel programma, che appaiono essenziali per assicurare ad un tempo la tutela dei diritti delle minoranze azionarie e la tutela degli interessi pubblici che sono ormai strettamente connessi alle scelte di in-

vestimento e in genere all'attività delle maggiori imprese industriali e finanziarie.

La necessità di pervenire rapidamente al varo di questa riforma non soltanto appare tuttora valida, ma è resa oggi sempre più evidente dal processo di concentrazione aziendale in atto, processo che corrisponde bensì a un'esigenza oggettiva di razionalizzazione dell'apparato produttivo, in rapporto alla crescita dell'economia italiana ed all'allargamento del mercato, ma che pone in pari tempo il problema di una più incisiva vigilanza dei poteri pubblici sui grandi centri imprenditoriali privati.

Meno evidente, ma anch'essa significativa, è la connessione con il programma delle altre due riforme istituzionali di portata generale incluse tra i mezzi e i modi dell'azione programmatica: riforma dei codici, statuto dei diritti dei lavoratori. Si tratta, in questi casi, di riforme tendenti piuttosto ad incidere direttamente sui rapporti sociali che non a fornire allo Stato nuovi strumenti di intervento, ma ciò nonostante la globalità del programma e l'incidenza generale che esso è destinato ad avere in ogni settore della società italiana giustificano, a nostro avviso, l'inclusione di questi provvedimenti nel quadro degli indirizzi programmatici.

Per quanto riguarda, in particolare, lo statuto dei diritti dei lavoratori — le cui linee sono tuttora allo studio in sede di Governo, con la partecipazione attiva delle forze sindacali — va ricordato che la Camera ha recentemente approvato e trasmesso al Senato il disegno di legge d'iniziativa governativa sulla regolamentazione dei licenziamenti individuali (Atto Senato n. 1673) che, mentre realizza un'antica aspirazione delle classi lavoratrici, costituisce un'importante anticipazione della riforma generale.

Riteniamo con questo di avere esaurito il panorama delle riforme istituzionali di portata generale previste dal documento al nostro esame allo scopo di fornire alla programmazione economica gli strumenti necessari per la realizzazione dei propri fini; richiamandoci a quanto già è stato detto per quanto riguarda gli ulteriori strumenti di intervento che il programma prevede con riferimento ai singoli settori di impiego sociale del reddito e ai singoli settori produttivi, non resta che confermare la sostanziale validità degli indirizzi di riforma qui considerati.

Si tratta — come già è stato osservato — di un impegno politico e operativo di grandissimo respiro. Ma il programma è appunto,

sotto questo aspetto, l'occasione per riflettere, con il necessario, ampio raggio di vedute, su problemi di crescita e di progresso civile da tempo maturi per nuove soluzioni legislative. Il fatto che oggi tali soluzioni si trovino ad essere collegate funzionalmente al coordinato perseguimento di obiettivi di sviluppo economico e sociale non è che una ragione di più per portarle avanti, dove sono state avviate, e per avviarle senza incertezze, deve ancora non si è cominciato.

3. — *Aspetti giuridico-istituzionali del programma e della sua approvazione con legge.*

I problemi giuridico-istituzionali, sollevati dall'approvazione del programma economico quinquennale, possono suddividersi in tre categorie principali, attinenti rispettivamente: 1) alla legittimità costituzionale della programmazione economica generale; 2) all'uso della forma di legge per l'approvazione del programma; 3) all'adozione della tecnica dell'allegato; 4) al significato della formula di approvazione proposta dal Governo e agli effetti giuridici che ne discendono.

1. — Quanto alla legittimità della programmazione economica generale, essa discende direttamente dall'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, che prevede programmi e controlli volti a coordinare e ad indirizzare a fini sociali, non già singole attività produttive, ma « l'attività economica pubblica e privata ». La dizione, perciò, è tanto ampia da investire l'intero sistema economico e sociale ed è senz'altro tale da consentire che un unico programma provveda a determinare l'intera politica economica del Governo e degli altri operatori pubblici. Sotto questo profilo, va tenuta anche presente la dottrina che nello stesso significato testuale e logico del termine programma vede riflessa l'esigenza di una impostazione generale, a carattere onnicomprensivo (Sica « Programmazione economica e gestione finanziaria dello Stato » in *Rassegna di diritto pubblico*, 1964, I, 1 ss.).

L'ammissibilità della programmazione economica generale, inoltre, si inserisce in un quadro costituzionale nel quale — è opportuno precisarlo — la programmazione in sé appare non solo consentita, ma presumibilmente addirittura imposta. È da notare, infatti, che mentre l'articolo 42, ultimo comma, afferma che « la proprietà privata può essere espropriata » e l'articolo 43 a sua volta stabilisce che « la legge può riservare... allo

Stato... determinate imprese o categorie di imprese... », l'articolo 41, terzo comma, con linguaggio ordinativo, dice che « la legge determina i programmi e i controlli... ». La Costituzione, cioè, usa qui l'indicativo e tale circostanza — in sé non decisiva per desumerne l'imposizione di un obbligo — è indubbiamente qualificata dal raffronto con le altre disposizioni, in cui l'intervento pubblico disciplinato è esplicitamente configurato come eventuale dalla formula protestativa « può » (Prendieri, *Programmazione e Costituzione*, Milano 1963, pag. 224). Né gli argomenti a favore di questa tesi sono soltanto lessicali; basti pensare al raccordo — pacificamente accolto da tutta la dottrina (dal Mortati, al Grisafulli, al Giannini, al Lavagna) — fra l'articolo 41 e l'articolo 3, fra la programmazione, cioè, ed il « compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della personalità umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese ». Quando si assuma che la programmazione è strumento attuativo dell'articolo 3 — e non può essere altrimenti perché essa, in base all'articolo 41, è ammissibile solo per fini sociali, per i fini, cioè, esplicitamente enunciati dall'articolo 3 — la sua doverosità appare sottolineata dal fatto che il perseguimento di tali fini è definito da quest'ultimo articolo come « compito della Repubblica ».

2. — Accertato dunque che la programmazione è un compito costituzionalmente imposto e che a tale compito può legittimamente provvedersi non settorialmente, ma in via generale e globale, c'è da domandarsi quale sia lo strumento giuridico mediante il quale la programmazione deve essere introdotta nell'ordinamento. Anche questa è una risposta fornita in modo inequivocabile dall'articolo 41, terzo comma, quando afferma — come si è visto — che « la legge determina i programmi e i controlli ». Siamo in presenza, cioè, di una tipica riserva di legge e nessuno contesta, di conseguenza, che alla legge debba farsi ricorso; al contrario, si è riscontrato in questi anni un particolare rigore da parte della Corte Costituzionale nell'escludere interventi sub-legislativi dalla disciplina programmatrice di attività economiche settoriali (si vedano, tra le altre, le sentenze n. 35 del 1961 e n. 4 del 1962).

Le perplessità che sono sorte intorno alla approvazione con legge del programma eco-

nomico quinquennale 1966-1970 muovono dal dubbio che tale programma non realizzi la fattispecie prevista dall'articolo 41, terzo comma. Si ravvisa in esso un atto non legislativo, ma politico, si sottolinea che contiene non norme, ma dati e previsioni statistiche o, al più, generiche direttive di politica economica, sfortunate della specificità necessaria a tradursi in elemento teleologico vincolante per l'attività pubblica e privata. Tali perplessità, che hanno trovato una certa eco in sede parlamentare, sono state espresse anche da una parte della dottrina.

Occorre dire al riguardo che, nonostante l'autorevolezza di simili opinioni, esse sono dovute ad una sostanziale incomprendenza dei caratteri strutturali di un programma e che, presumibilmente, qualora venissero accolte, non solo questo, ma nessun programma economico ipotizzabile realizzerebbe la fattispecie dell'articolo 41, terzo comma; il che è manifestamente assurdo e ben se ne è resa conto una parte non meno autorevole, e quantitativamente più ampia, della dottrina, che ha invece ritenuto doverosa o comunque possibile e utile l'approvazione con legge del programma economico quinquennale 1966-1970 (Barile, Biscaretti di Ruffia, Cereti, Elia, Ferrari, Paladini).

In primo luogo, il programma ipotizzato dall'articolo 41 è caratterizzato dalla sua funzionalizzazione a finalità sociali, desumendosi anzi da tale articolo che una simile funzionalizzazione è *condicio sine qua non* della stessa legittimità del programma. Orbene, il programma presentato alle Camere identifica con assoluta precisione le finalità a cui tende e, quindi sotto questo profilo, non solo collima con la previsione costituzionale, ma, proprio per questo, esige di essere approvato con legge. Se è vero infatti che l'attività pubblica dovrà comunque uniformarsi, in futuro, alle finalità del programma, allora — come ha osservato il Barile — è necessario che esso sia rivestito della forma di legge, poiché è a questa che l'articolo 41, terzo comma, chiede la preventiva fissazione di quelle finalità.

In secondo luogo — e qui il primo argomento è integrato dall'insegnamento della Corte Costituzionale — « non basta che la legge termini genericamente i fini che con i detti programmi si vogliono raggiungere. Occorre la specificazione dei fini, la precisazione dei criteri da seguire per il raggiungimento di questi fini, l'indicazione dei mezzi, la determinazione degli organi che sono chiamati ad attuare i programmi o che sono stati stabiliti per esercitare i controlli » (sentenza n. 35 del

1961, citata). Ed è a questo proposito che il programma presentato alle Camere ha suscitato le incomprensioni di cui si diceva, sembrando carente proprio là dove esso realizza, nel modo che è tipico di un programma economico, l'indicazione della Corte Costituzionale. Poiché, infatti, un programma economico è destinato ad operare essenzialmente su attività di produzione di beni e servizi, che si misurano e si valutano quantitativamente, ne consegue che esso non può correttamente specificare i propri fini, se non ricorrendo alla costruzione di un modello di sviluppo economico e precisando, in pari tempo, le politiche generali e settoriali e gli strumenti da adottare affinché lo sviluppo reale dell'economia del Paese sia conforme, per quanto è possibile, al modello indicato.

Se dunque il programma è parso discutibile perché non contiene norme, ma cifre, indici e percentuali, occorre sottolineare che questo non è un difetto di normatività, ma un carattere che gli è peculiare in quanto programma.

Si è altresì obiettato alla presenza nel programma di motivazioni e di indicazioni discorsive circa il significato ed il valore delle politiche che esso intende attuare, ma ancora l'obiezione prescinde dall'indole del programma. Se è vero, infatti, che il precetto costituzionale è interamente soddisfatto solo da una legge che non si limiti ad una mera enunciazione di fini e di scelte generali, diviene necessaria l'esternazione, non solo dei dati economici su cui esse si fondano, ma anche dei motivi e delle valutazioni politiche ai quali si riallacciano, trovando così sede nel corpo della legge quella motivazione che in altri casi è collocata nelle relazioni ai disegni di legge. Tale circostanza è stata chiaramente avvertita dalla dottrina secondo cui « il programma implica ed esprime la determinazione generale della politica economica », cosicché esso « nella fattispecie normativa dell'articolo 41 è rilevante quale atto generale di indirizzo e di coordinamento » (Sica, « Programmazione economica e gestione finanziaria dello Stato », citato, 16).

Quanto, infine, al rilievo che le stesse determinazioni teleologiche sarebbero troppo generiche per valere come fini vincolanti a norma dell'articolo 41 (così il Crisafulli e il Mazzolli), esso trova smentita nel programma, come meglio si vedrà nel discuterne analiticamente gli effetti giuridici.

Sin qui, dunque, le ragioni che inducono a ritenere il programma economico 1966-1970

conforme alla fattispecie prevista dall'articolo 41, terzo comma e tale, perciò, da esigere l'approvazione con legge. Ma su questa premessa emergono anche ragioni ulteriori che inducono a preferire tale forma di approvazione.

In primo luogo c'è la necessità di preconstituire un valido parametro delle spese pluriennali ai fini dell'articolo 81, così come è interpretato dalla Corte Costituzionale. Mancando infatti l'approvazione con legge, ogni spesa pluriennale correrebbe il rischio di essere invalidata, non potendosi ritenere che sia sufficiente a soddisfare le esigenze prospettate dalla Corte la sola relazione previsionale e programmatica. Quest'ultima, infatti, ha valore come punto di riferimento solo se inserita nel processo di attuazione di un programma approvato con legge; di un programma, cioè, che ha acquistato la forza sufficiente ad impegnare tutti gli operatori pubblici alla realizzazione degli obiettivi in esso previsti. Se così non fosse, le spese pluriennali verrebbero correlate a previsioni che, per non essere state tradotte in obiettivi dell'azione pubblica, perderebbero il valore impegnativo e quindi la stessa attendibilità che la Corte giudica necessaria.

Un programma approvato per mozione o per ordine del giorno, infatti, avrebbe nella migliore delle ipotesi l'effetto di vincolare — sia politicamente che giuridicamente — soltanto il Governo in carica e la sua maggioranza parlamentare, e pertanto non potrebbe in nessun caso essere assunto come valido parametro ai fini della verifica della compatibilità delle spese pluriennali con l'entità delle risorse finanziarie che l'azione programmatica dei governi futuri consentirà di rendere disponibili, e, quindi, ai fini della verifica della legittimità costituzionale della legislazione di spesa.

In secondo luogo, l'approvazione del programma con legge appare necessaria ai fini di una corretta impostazione dei rapporti tra Stato e Regioni in tema di programmazione. Come sarà meglio chiarito più avanti, questi rapporti non trovano la loro definizione in questo disegno di legge, ma saranno compiutamente definiti nella legge sulle procedure, che il Governo si è impegnato a presentare quanto prima al Parlamento. In ogni caso, per altro, almeno per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, è pacifico che i piani regionali dovranno uniformarsi agli indirizzi tracciati dal programma economico nazionale. Se quest'ultimo, quindi, non fosse approvato con legge, verrebbe meno la possi-

bilità per lo Stato di impugnare davanti alla Corte Costituzionale le leggi regionali di piano che siano in contraddizione con quegli indirizzi.

3. — Stabilito dunque che l'attività di programmazione generale prevista dalla Costituzione deve tradursi in una legge e che tale legge non può non avere i contenuti riscontrati nel programma 1966-1970, si tratta ora di vedere i problemi sollevati a proposito della presentazione di tale programma come allegato e di esaminare gli effetti giuridici che derivano dalla sua approvazione con la formula proposta dal Governo.

La presentazione in allegato è stata criticata per due ordini di ragioni, da un lato perché sminuirebbe ulteriormente la forza legislativa del programma, già debole per ragioni di contenuto, dall'altro perché trasformerebbe la legge di approvazione in una legge formale, analogamente a quella di approvazione del bilancio.

Sotto il primo profilo, va detto subito che codesta tecnica legislativa non è nuova nel nostro ordinamento, ma ha illustri precedenti negli allegati alla celebre legge del 20 marzo 1865, n. 2248, e nella legge di approvazione del codice penale del 1889; né si è mai dubitato del valore normativo di quegli allegati e di questo codice. D'altra parte, la particolare idoneità di questa tecnica legislativa in materia di programmazione è stata sottolineata nella già ricordata sentenza n. 35/1961 della Corte Costituzionale in cui si legge: «...altra volta sarà più opportuno che la legge approvi semplicemente un programma o un piano separatamente formulato nei suoi particolari, ma discusso con la legge stessa e allegato alla medesima e quindi di essa facente parte integrante, salvo a modificare, con legge, questa legge di approvazione o il piano allegato soltanto quando circostanze di tempo o mutazioni economiche lo richiedano. L'organo legislativo è in ciò sovrano e, a seconda dei casi, sceglierà forma e sostanza, salvi però sempre i dettami della Carta Costituzionale ».

Le ragioni che già per l'approvazione del primo programma quinquennale hanno consigliato il ricorso alla tecnica dell'allegato sono, del resto, di tutta evidenza, e si compendiano nei descritti caratteri contenutistici del programma. È sembrato, cioè, che codesta tecnica fosse particolarmente adatta proprio ai fini di quella esplicitazione delle motivazioni economiche e politiche che si rendeva necessaria per rispettare compiutamente

il precetto costituzionale relativo all'indicazione degli obiettivi, dei modi e dei mezzi dell'azione programmata.

Quanto al secondo profilo, vale a dire la pretesa indole meramente formale della legge di approvazione, trattasi di argomento non convincente, nonostante l'autorevolezza di chi lo ha sostenuto in dottrina (Guarino « Programmazione economica ed imprese pubbliche: aspetti giuridici » in *Realtà del Mezzogiorno*, anno III, n. 6).

Il parallelo che si vorrebbe instaurare fra approvazione del bilancio e approvazione del programma è infatti inesatto, perché le leggi meramente formali di approvazione sono caratterizzate da una dualità di organi che manca nel caso del programma. L'atto approvato infatti (il bilancio) appartiene all'organo che lo propone (il Governo) e non potrebbe essere proposto che da tale organo, cosicché l'approvazione da parte del Parlamento si configura sostanzialmente come atto di controllo. Nel caso del programma, invece, il Governo non fa che esercitare il normale potere di iniziativa legislativa e quindi la legge che lo approva è un atto del Parlamento, destinato come tale non soltanto a vincolare il Governo, ma ad incidere potenzialmente nella sfera giuridica di ogni altro soggetto.

D'altra parte, la tesi secondo cui la legge di approvazione del programma avrebbe carattere formale non può essere avallata neppure in base all'affermazione secondo cui il programma ora all'esame del Parlamento si risolverebbe nella mera enunciazione di un indirizzo generale di politica economica del Governo. Abbiamo già accennato, infatti, che gli indirizzi programmatici raggiungono di regola, nel programma al nostro esame, un grado di specificazione sufficiente a vincolare, non soltanto l'attività propriamente politica del Governo, ma altresì l'attività amministrativa di tutti gli altri operatori pubblici, per quanto riguarda gli atti di investimento compresi nella loro competenza. Per averne la prova basterà leggere attentamente le parti III e successive del programma e prendere atto dei vincoli anche quantitativi che esso impone agli investimenti nei diversi settori.

4. — L'ultimo argomento da affrontare riguarda il significato e gli effetti giuridici della formula di approvazione del programma proposta dalla Commissione Bilancio, formula che così si esprime: « È approvato il primo programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970, allegato alla presente

legge, come quadro della politica economica, finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici ».

Il vantaggio di tale formula sta in ciò che essa, mentre mantiene ferma la tecnica dell'approvazione del programma come allegato, scende tuttavia alla determinazione degli effetti giuridici che tale approvazione produce e consente quindi di differenziare questi effetti in rapporto ai diversi contenuti accolti nel programma e alle diverse categorie di soggetti e di atti a cui esso si riferisce.

Il primo destinatario del piano è naturalmente il Governo, o più esattamente i Governi che saranno in carica durante il quinquennio, la cui attività viene anzitutto in considerazione come attività politica in senso proprio: il vincolo che il piano fa sorgere in ordine a tale attività non è ovviamente fornito di altra sanzione se non quella che si risolve nella sfiducia delle Camere. Sotto questo vincolo ricade, fra l'altro, l'iniziativa legislativa del Governo, quando questa si renda necessaria per l'attuazione degli indirizzi programmatici.

Da ciò si desume che alcuni degli indirizzi programmatici — quelli che espressamente fanno riferimento a future leggi di attuazione o che implicitamente postulano leggi siffatte in quanto contrastano con norme legislative vigenti — non producono effetti giuridici se non in via mediata e indiretta. Ma se ciò è vero per una parte degli indirizzi programmatici, è anche vero che una cospicua parte di essi — e precisamente quelli che investono l'attività amministrativa dell'intera amministrazione statale — hanno valore normativo diretto, in quanto incidono nella sfera di discrezionalità preesistente nelle materie cui si riferiscono.

In secondo luogo, l'efficacia direttamente normativa della legge di approvazione del programma — secondo la formula adottata — si manifesta nei confronti di tutti gli altri soggetti pubblici, in quanto operatori di investimenti. Gli investimenti, infatti, si compiono, di norma, mediante atti amministrativi, nei confronti dei quali la legge di approvazione del programma produce l'effetto già descritto di ridurre la corrispondente sfera di discrezionalità dell'operatore.

Il termine « quadro », usato nella nuova formula di approvazione, sta appunto ad indicare che la forza precettiva del programma consiste nello stabilire che le varie attività prese in considerazione nella formula stessa — attività propriamente politica del Governo e attività amministrativa di ogni soggetto pub-

blico in quanto abbia ad oggetto atti di investimento — debbono mantenersi nel quadro dello sviluppo economico e sociale programmato e debbono quindi essere conformi alle direttive di azione tracciate nel programma.

Ciò non vuol dire, per altro, che la legge di approvazione del programma abbia il valore di una « legge-quadro ». Con questa espressione si è soliti indicare in dottrina le leggi che hanno l'effetto di fissare i limiti all'esercizio di potestà normative appartenenti ad altri soggetti. Tale non è il caso della legge di approvazione del programma, in quanto l'attività in esso contemplata, e in ordine alla quale esso pone dei vincoli, non è di regola un'attività normativa, ma consiste, come si è detto, da un lato nell'amministrazione degli investimenti da parte di tutti gli operatori pubblici, dall'altro negli atti di politica economica, finanziaria e sociale del Governo. È vero che tra questi atti politici del Governo sono comprese anche le iniziative legislative e che in taluni casi siffatte iniziative sono anzi espressamente previste o comunque implicitamente richieste per l'attuazione di taluni indirizzi programmatici, ma è anche vero che in codesti casi il vincolo che sorge — e che è dotato, come si è detto, di una sanzione puramente politica — attinge unicamente all'iniziativa legislativa, che il Parlamento rimane libero di accogliere o di respingere (ed è chiaro che ove un'iniziativa legislativa del Governo conforme alle direttive del programma fosse respinta dalle Camere, o viceversa, ne deriverebbe una implicita parziale abrogazione dello stesso programma).

In assenza, dunque, di ogni vincolo all'attività legislativa parlamentare (che ovviamente non potrebbe essere vincolata se non con legge costituzionale) deve escludersi, almeno per quanto riguarda l'organizzazione dello Stato, che la legge di approvazione del programma possa configurarsi come legge-quadro in senso proprio.

Un discorso a parte va fatto per le Regioni, alle quali sono attribuite potestà legislative in talune materie rilevanti per la programmazione, e in ordine alle quali pertanto può essere correttamente posto il problema se e in quali limiti il programma, approvato con legge statale, possa configurarsi come legge-quadro.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, dotate soltanto di potestà legislativa concorrente, il problema è di agevole soluzione, non sussistendo alcun ostacolo di ordine costituzionale a che le Regioni stesse, nell'esercizio della loro attività legislativa e

nella stessa approvazione dei piani regionali, incontrino il limite del programma economico nazionale, nel senso che debbano attecchire alle direttive di sviluppo tracciate da tale programma, che quindi verrà in effetti ad assumere il valore di legge-quadro rispetto alla legislazione regionale in materia.

Per altro, stando agli orientamenti più attendibili della dottrina e della giurisprudenza, sembra che alla medesima conclusione debba pervenirsi anche per le Regioni a statuto speciale, che pure sono titolari in determinate materie di potestà legislativa primaria. In proposito, va ricordato che gli statuti speciali della Sardegna, del Trentino-Alto Adige, della Val d'Aosta e del Friuli-Venezia Giulia identicamente pongono tra i limiti che la Regione deve rispettare anche nell'esercizio della sua potestà legislativa primaria, quello derivante dalle « norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica » e che lo statuto siciliano indica, tra questi limiti, quelli derivanti dalle « riforme agrarie ed industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano ». Quest'ultima formula per altro, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale e l'interpretazione di gran lunga prevalente della dottrina, non si differenzia nella sostanza da quelle adottate negli statuti delle altre quattro Regioni sopra indicate; infatti il richiamo in essa contenuto all'Assemblea Costituente, anziché al Parlamento della Repubblica, come fonte di diritto, si spiega col fatto che al momento dell'entrata in vigore dello statuto siciliano (1945) la Repubblica non era stata ancora fondata, né era in vigore una Carta costituzionale a cui fare riferimento.

Ciò premesso, va altresì ricordato che la migliore dottrina costituzionale identifica la programmazione economica generale appunto con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, sia in considerazione del carattere riformatore che è proprio della programmazione in Italia (tra i cui fini essenziali è il superamento degli squilibri territoriali, sociali e settoriali del Paese), sia in considerazione del rilievo primario che gli atti di programmazione generale assumono, per il loro contenuto, nell'ordinamento della Repubblica, ponendosi come premessa e come criterio informatore della intera attività pubblica, nella sfera economica e sociale.

In questo senso si è già autorevolmente espressa la Corte Costituzionale che nella sentenza n. 4 del 1964 ha testualmente affermato:

« La questione fondamentale, e che assorbe tutte le altre sottoposte all'esame della Corte,

è questa: se lo Stato sia, oppure non, competente ad emanare leggi che abbiano per loro contenuto la formulazione di programmi e piani, riguardanti l'intero territorio statale, comprese in questo le Regioni a statuto speciale, e relativi all'intera economia del Paese o a questo o a quel settore di essa.

Posta in questi termini la questione, non può non essere risolta se non positivamente, nel senso, cioè, che è lo Stato ad avere una competenza siffatta; e non può non averla, perché soltanto ad esso spetta la tutela degli interessi generali. Detto diversamente, l'efficacia della legge statale non si arresta, in questi casi, ai confini della Regione sia a statuto ordinario, sia a statuto speciale. La Corte ha già affermato questo principio nella sentenza n. 12 del 1963 proprio con riferimento alla Sardegna. Esso ha il suo fondamento nell'altro dell'unità dello Stato, della quale le autonomie regionali sono una articolazione, e trova espressione nel rispetto degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, imposto esplicitamente o implicitamente come limite della potestà legislativa regionale e sancito per la Sardegna negli articoli 3 e 4 dello statuto ».

Queste ultime considerazioni hanno tuttavia, per il momento, un valore puramente indicativo, non avendo diretta attinenza con il disegno di legge attualmente all'esame della Camera. Non a caso, infatti, nella nuova formula di approvazione del programma, proposta dal Governo, è stato escluso ogni riferimento al rapporto tra programmazione nazionale e programmazione regionale, e ciò per due essenziali motivi: anzitutto perché la definizione di tale rapporto dovrà trovare luogo nel disegno di legge sulle procedure della programmazione, che sarà prossimamente discusso in Consiglio dei ministri, e in secondo luogo perché non si è ancora pervenuti, in sede tecnica, ad una compiuta articolazione regionale del programma economico nazionale. Tale articolazione infatti è tuttora in corso presso il Ministero del bilancio, con la collaborazione dei Comitati regionali per la programmazione cosicché il problema giuridico qui accennato non è ancora attuale, e comunque non presenta caratteri di urgenza tali da rendere necessaria in questa sede una soluzione anticipata rispetto a quella che Governo e Parlamento dovranno adottare allorché verrà in discussione la legge sulle procedure della programmazione.

PARTE III.

La V Commissione, che aveva già impegnato un ampio dibattito generale sul programma in luglio e ancora alla ripresa di settembre, ha proceduto all'esame dei singoli capitoli sulla base del testo unificato predisposto dai relatori, i cui criteri di elaborazione ha accolto e ha perfezionato con la introduzione di talune modifiche e specificazioni.

In particolare la Commissione ha ritenuto opportuno nel primo capitolo di porre l'accento in modo ancor più esplicito e già al momento della definizione delle finalità assunte dal programma sull'obiettivo della piena occupazione nonché della più alta ed umana valorizzazione delle forze di lavoro, impegno questo permanente della programmazione. Ha anche completato il primo capitolo con un paragrafo inteso a qualificare le finalità del programma come impegno di civiltà che suppone il concorso dell'intero Paese, sottolineando tutte le implicazioni istituzionali e politiche connesse con il procedere al nuovo sistema della programmazione democratica.

Al capitolo III alcuni emendamenti sono stati introdotti per precisare ulteriormente il raccordo tra il sistema delle partecipazioni statali e gli obiettivi del programma, dei quali le imprese pubbliche e quelle a partecipazione statale diventano strumento principalissimo (ciò anche in coerenza con le indicazioni formulate in materia dal parere con cui la stessa Commissione bilancio e partecipazioni statali aveva concluso il proprio esame sul settore delle partecipazioni statali nella sua connessione con il programma). La Commissione inoltre, pur avendo condiviso la soppressione delle troppo analitiche indicazioni in precedenza accolte dal programma in tema di riforma urbanistica, ha creduto opportuno fissare in questo terzo capitolo i principi essenziali e i criteri direttivi cui la disciplina urbanistica dovrà essere ispirata (e ciò sulla base di una proposta degli stessi relatori).

Al capitolo IV oltre a modifiche intese a meglio specificare e definire alcune formulazioni, la Commissione ha precisato in modo assai rigoroso e perspicuo il rapporto tra sindacati e programmazione, attribuendo al previsto meccanismo di consultazione tra i poteri pubblici e i gruppi sociali la funzione di chiarire le implicazioni del reciproco autonomo comportamento di ciascuno dei gruppi sociali e dei poteri pubblici rispetto agli obiettivi del programma.

Al capitolo VI è da segnalare un emendamento inteso a introdurre precisi e articolati rapporti quantitativi tra gli investimenti per

l'edilizia abitativa e quelli per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria implicati.

Al capitolo VII, la Commissione ha creduto opportuno introdurre o ripristinare qualche ulteriore specificazione circa: le dimensioni e le dislocazioni del programma ospedaliero; il collegamento tra la progressiva fiscalizzazione del sistema della sicurezza sociale con la riforma tributaria; l'impegno di una rappresentanza dei lavoratori nella futura gestione unificata della previdenza; il coordinamento tra assistenza privata e assistenza pubblica: il carattere e le motivazioni di un più ampio sistema di asili-nido; la qualificazione e gli scopi dell'intervento assistenziale per i minorati fisici e psichici; l'impegno di migliorare assistenza ai lavoratori italiani all'estero.

Al capitolo VIII una specificazione è stata introdotta a riguardo degli stanziamenti previsti per le opere di restauro; sono state inoltre fissate alcune linee della politica per la gioventù.

Al capitolo IX le iniziative e le indicazioni concernenti la formazione professionale sono state richiamate nel quadro del processo di integrazione europea e al connesso obiettivo di libera circolazione dei lavoratori nella Comunità.

Nel capitolo XI alcuni emendamenti sono stati introdotti per ulteriormente rafforzare e meglio specificare l'obiettivo di assicurare un maggior coordinamento ed un migliore equilibrio nel settore dei trasporti. Inoltre, per quanto concerne il settore delle autostrade, fra le priorità indicate quella concernente i collegamenti internazionali è stata formulata nei seguenti termini: « le autostrade che, attraverso valichi e trafori alpini, attuino il collegamento con la rete stradale europea e favoriscano lo sviluppo dei grandi porti del Paese ». Nello stesso capitolo è stata richiamata l'opportunità di incentivi all'industria aerospaziale per mantenere, sul piano della cooperazione multilaterale, la presenza attiva dell'Italia in un settore in cui i progressi scientifici e tecnologici si ripercuotono in tanti altri settori dell'economia. È stata altresì accolta la indicazione di redigere un piano per un organico sistema idroviario, in connessione con il quadro generale dei trasporti e tenendo conto delle caratteristiche tecniche dei singoli sistemi e dei relativi costi di costruzione e di gestione, nonché della utilità di ciascun sistema in relazione ai tipi di merci da trasportare.

Al capitolo XIV la Commissione ha ritenuto bene di marcare l'impegno dello Stato ad esercitare un efficace e diretto controllo sulle attività sportive a carattere professionistico, in

relazione anche al notevole impegno economico diretto e indiretto da esso sopportato. È stato anche richiamato il ruolo che agli enti locali dovrà essere riservato in tema di impianti sportivi.

Nel capitolo XV la Commissione ha accolto la sollecitazione, da più parti avanzata, a ribadire, anche nel primo paragrafo di questo capitolo dedicato all'assetto territoriale, come l'aggressione dello squilibrio storico tra la vasta area arretrata del Mezzogiorno ed il resto del Paese costituisca il più grave e importante problema che la programmazione economica è impegnata ad affrontare. In tema di assetto territoriale la Commissione ha altresì ritenuto opportuno, su proposta conforme dei relatori e del Governo, di anticipare (già in sede di programma) alcuni criteri generali dell'intervento sul territorio, procedendo a delineare i tre tipi di aree economiche, i cui diversi livelli e tendenze di sviluppo guideranno le politiche di attuazione del programma verso l'obiettivo del riequilibrio e quindi di un più equilibrato sviluppo: tale individuazione rimette tuttavia all'articolazione regionale del programma e alla successiva legislazione urbanistica ulteriori definizioni e specificazioni.

Ancora in tema di assetto territoriale, la Commissione ha definito più ampie indicazioni negli obiettivi e negli strumenti a favore delle zone montane.

Nel successivo capitolo XVI, che fissa gli obiettivi e le linee di intervento per lo sviluppo economico del Mezzogiorno, la Commissione, accogliendo il voto unanimemente espresso dal Consiglio regionale della Sardegna, ha formulato un espresso riferimento alle indicazioni contenute nel piano della Sardegna, già approvato dalla Regione e dal Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, cui si dovranno attenere le direttive fondamentali dell'intervento in quella regione. A questo proposito la Commissione ha in particolare ripreso la indicazione già legislativamente formulata di uno specifico programma di investimenti delle partecipazioni statali per la Sardegna.

Qualche ulteriore specificazione è stata introdotta circa il ruolo e gli impegni del sistema delle partecipazioni statali nella politica di riequilibrio territoriale.

Nel capitolo XVII, dedicato alle politiche di intervento nell'agricoltura, la Commissione si è trovata di fronte ad una proposta del Governo intesa ad aumentare la quota di risorse da destinare nel quinquennio all'agricoltura da 4.350 a 4.700 miliardi, con un aumento di 350 miliardi da avviare ad investimenti. Tale proposta, rispondente peraltro

ad un comune orientamento emerso nel corso del dibattito generale in Commissione e ad una esigenza sottolineata dagli stessi relatori, è nata dalla constatazione che nel riparto degli investimenti destinati ai vari settori risultante dal nuovo calcolo ISTAT del reddito nazionale appariva più grave di quanto in precedenza valutato il divario tra redditi agricoli e i redditi degli altri settori. In conseguenza il Governo proponeva di compensare tale maggiore destinazione di risorse a favore dell'agricoltura con una diminuzione di 200 miliardi nel quinquennio per il settore dell'edilizia abitativa e con un aumento di 150 miliardi nel prelievo fiscale sui consumi privati.

La Commissione, all'unanimità, ha accolto la proposta di una maggiore destinazione di fondi all'agricoltura, e, a maggioranza, la riduzione e l'aumento compensativo indicati dal Governo, non ritenendo che siffatta decisione pregiudicasse l'equilibrio e le scelte di fondo (economiche e sociali) assunte dal programma. Pertanto ha proceduto ad una serie di emendamenti di coordinamento in coerenza con queste modifiche.

Nello stesso capitolo concernente l'agricoltura minori emendamenti sono stati introdotti, intesi a specificare gli impegni all'incentivazione della foraggericoltura e della zootecnia, nonché al contenimento del costo dell'acqua per uso irriguo.

Una rilevante indicazione è stata accolta per la realizzazione di forme di solidarietà nazionale a favore dei produttori agricoli colpiti da eccezionali calamità.

Nel capitolo XVIII, dedicato all'industria, una importante indicazione è stata aggiunta al riguardo di una aggiornata organica legislazione mineraria. È stato inoltre introdotto un riferimento alle conclusioni della Commissione parlamentare di inchiesta sulla libera concorrenza, da tenere nel dovuto conto in sede di elaborazione della legislazione antitrust. Altre modifiche in questo capitolo sono state apportate ai vari paragrafi concernenti gli investimenti e gli interventi delle partecipazioni statali sulla base di aggiornate indicazioni fornite dallo stesso Ministero competente (tale aggiornamento è stato completato dopo la elaborazione del testo unificato). È stato inoltre esplicitato un particolare impegno nel settore dei vapori endogeni.

Per quanto riguarda i quattro successivi capitoli, sostanzialmente accolti dalla Commissione nel testo unificato predisposto dai relatori, un cenno va fatto ad un richiamo inserito nel capitolo XIX (dedicato al commercio) circa l'esigenza di ridurre il numero dei pas-

saggi dei circuiti commerciali, e per quanto riguarda il capitolo XXII (finanza pubblica) un richiamo alla necessaria partecipazione degli enti locali all'accertamento e al gettito delle imposte dirette nonché un ribadito impegno per una attenta e oculata opera di contenimento delle spese correnti.

PARTE IV.

Premessa.

I relatori e la Commissione, esaminando il programma, sia in sede di discussione generale e sia nella fase dell'esame e della votazione dei numerosi emendamenti presentati, hanno tenuto presenti i pareri formulati dalle Commissioni di merito, investite dalla Presidenza della Camera dell'esame preliminare del programma per le parti (capitoli e paragrafi) di loro competenza.

Questo esame preliminare, condotto da tutte le Commissioni con lodevolissima cura e con un vaslo ed argomentato dibattito, ha rappresentato una fase importante dell'*iter* parlamentare del Programma e ha fornito alla Commissione bilancio una cornice generale di proposte, raccomandazioni, suggerimenti e considerazioni che ha reso più agevole e documentata la puntuale lettura del Programma.

Per questo un ringraziamento deve essere rivolto dai relatori agli estensori dei pareri di maggioranza e di minoranza per la cura con cui hanno, sia pure per larga sintesi, rappresentato il lavoro svolto dalle Commissioni.

Certo non tutti i suggerimenti e le proposte contenute nei pareri hanno potuto essere accolti. Alcuni sono stati presi in considerazione dai relatori nella elaborazione e nella stesura del testo unificato, che, in varie parti e nella stessa sua articolazione più agile, concisa e meno discorsiva, mostra chiaramente di averli recepiti. Altri hanno formato oggetto di emendamenti proposti dagli stessi relatori o dal Governo e approvati dalla Commissione. Da questo punto di vista si può ben dire che il Parlamento ha dato alla elaborazione e alla stesura del testo di programma, che attende ora l'approvazione dell'Aula, un contributo importante e significativo.

Molti altri suggerimenti e numerose altre proposte contenute nei pareri, sui quali per altro i relatori hanno espresso — come risulterà nei paragrafi di questa terza parte — un loro argomentato giudizio, rappresentano vere e proprie raccomandazioni, che non interessano direttamente il testo del programma ma l'attività legislativa e amministrativa che il

programma, una volta approvato, richiederà per fissare modi e mezzi di interventi necessari a concretizzare la politica di Piano. Essi pertanto non potevano essere recepiti dal testo del programma e non sono stati quindi utilizzati a questo fine. Potranno e dovranno invece essere utilizzati nel futuro, anche immediato da parte del Parlamento e da parte del Governo e per questo, con le considerazioni al riguardo espresse dai relatori e contenute nelle pagine successive, li raccomandiamo all'attenzione dei colleghi.

2. — *Problemi istituzionali della programmazione nell'ordinamento italiano.*

1. — I pareri espressi dalla Commissione Affari costituzionali e dalla Commissione Giustizia pongono a fuoco i diversi problemi delle modalità di approvazione e dell'efficacia del programma economico nazionale: quello dell'approvazione per mozione o per legge, a quello del carattere di « superlegge » che per alcuni il programma verrebbe ad assumere, a quello del significato della formula secondo la quale il programma costituisce il « quadro della politica economica, finanziaria e sociale del Governo », al problema del rapporto tra le direttive del programma nazionale e la sfera di autonomia delle regioni.

2. — Sul primo punto — approvazione con mozione anziché con legge — si esprimono a favore della mozione il parere di minoranza redatto dagli onorevoli Accreman e Luzzatto, il parere di minoranza redatto dall'onorevole Almirante, il parere di minoranza redatto dall'onorevole Bozzi.

La richiesta formulata dagli onorevoli Accreman e Luzzatto si fonda sulla considerazione che il programma sottoposto all'approvazione del Parlamento non è inquadrabile nell'ambito della disciplina dell'articolo 41, comma terzo, della Costituzione. L'unico contenuto normativo del disegno di legge n. 2457 risiederebbe, secondo la relazione Accreman, nella norma che rende obbligatoria la presentazione di una relazione annuale al Parlamento: dinanzi a un così modesto contenuto normativo, ai relatori appare sproporzionato il ricorso allo strumento della legge.

Il parere di minoranza redatto dall'onorevole Bozzi osserva, con argomenti non dissimili da quelli del parere comunista e social-proletario, come appaia inutile il ricorso allo strumento legislativo per l'approvazione di un programma che sembra non ponga diretti vincoli ai soggetti privati.

Il grado di maggior vincolatezza dell'indirizzo politico impartito dal Parlamento al Governo mediante il ricorso alla « legge » appare abnorme al parere Bozzi, soprattutto in quanto sembra inammissibile al relatore la possibilità di vincolare le future maggioranze parlamentari.

La relazione Amirante sostiene la *improponibilità* del disegno di legge governativo, in quanto mancante del requisito formale della « redazione in articoli », e in quanto avente contenuto meramente discorsivo e non normativo, e pone pertanto la « sfida » al Governo di provvedere alla traduzione in linguaggio legislativo dell'intero programma.

Il parere di maggioranza (onorevole Carcaterra relatore) confuta giustamente l'argomentazione dei gruppi di opposizione secondo la quale il carattere « non normativo » del linguaggio del programma rende inammissibile la sua approvazione con legge. In realtà l'equazione fra norma di legge e linguaggio normativo non ha alcun fondamento, essendosi sviluppata la esperienza legislativa degli Stati moderni (come rilevano la dottrina giuspubblicistica e la teoria generale del diritto) in modo tale da rendere normale la compresenza di elementi descrittivi e prescrittivi nell'atto legislativo e frequente il ricorso alla tecnica dell'approvazione di « allegati » come parte integrante della legge stessa. Del resto, l'adozione della tecnica legislativa dell'approvazione di « allegati » è stata giudicata costituzionalmente legittima se adottata in materia di programmazione dalla sentenza n. 35 del 1961 della Corte costituzionale.

3. — Per quanto attiene alla « efficacia » della legge di approvazione del programma, il parere di maggioranza si preoccupa di contestare, anzitutto, l'argomentazione — che ha trovato espressione soprattutto nel parere dell'onorevole Amirante — in virtù della quale il « programma » in quanto contenente indicazioni e direttive concernenti la futura attività normativa, si porrebbe su un grado superiore rispetto alla legge ordinaria, quale una « superlegge », ovvero (se si neghi tale efficacia vincolativa della produzione normativa successiva) costituirebbe un mero atto di indirizzo politico derogabile senza alcuna particolare formalità da parte della legislazione futura.

Il parere Carcaterra osserva che il programma, in quanto approvato con legge, assume efficacia vincolante sugli atti normativi di grado inferiore alla legge e sugli atti am-

ministrativi (generali o particolari) volti a dare attuazione al programma medesimo.

Il parere Carcaterra giunge, anzi, sino ad affermare che la violazione o il mancato rispetto da parte della Pubblica amministrazione dei criteri e principi normativi contenuti nel programma, condurrebbe alla logica conseguenza della esperibilità contro gli atti amministrativi non rispettosi del programma, « ai normali controlli di natura giuridica e giurisdizionale ».

A questo proposito è necessario osservare che, in realtà, le proposizioni normative del programma economico nazionale, sono nella loro grande maggioranza rivolte agli organi investiti di responsabilità di Governo, prima di tutto ai Ministri, e concernono l'attività di direzione dei vari rami della Pubblica amministrazione a questi affidata, comunemente denominata quale attività di « alta amministrazione ». In sostanza, quindi, la violazione delle indicazioni del programma sembra dar luogo — almeno nelle generalità dei casi — non già direttamente ad ipotesi di illegittimità degli atti amministrativi degli organi della Pubblica amministrazione, ma ad una responsabilità politica del Ministro, la cui attività di alta amministrazione, discostandosi dalle indicazioni del piano, interrompe il « rapporto di fiducia », che costituisce (secondo la dottrina costituzionalistica) il fondamento del potere di indirizzo e delle attività di alta amministrazione del Ministro stesso.

Il parere della Commissione Affari costituzionali confuta, inoltre, la osservazione di chi afferma la inammissibilità di una legge contenente principi e disposizioni concernenti la legislazione futura. Si osserva, infatti, giustamente, che le Costituzioni flessibili, costituiscono un macroscopico esempio di atti legislativi a contenuto normativo concernente altri atti normativi la cui efficacia formale è la medesima dell'atto generale che ne disciplina il contenuto. Egualmente probante è l'esempio delle « disposizioni sulla legge in generale », premesse al Codice civile, che contengono principi e criteri generali relativi a tutto il complesso della legislazione civilistica ancorché abbiano il carattere e l'efficacia di legge ordinaria.

Il ricorso alla legge per l'approvazione del programma non crea, quindi, una situazione costituzionalmente non consentita fondata sulla efficacia particolare di una categoria speciale di legge (superlegge) ma, atteso il carattere generale del contenuto dell'atto legislativo-programma, conduce alla

conseguenza che le singole leggi derogatorie del programma, avranno efficacia limitata di determinazione di una parziale e circoscritta disapplicazione della norma generale del programma, ma non daranno luogo all'abrogazione dell'intero sistema normativo del programma (in ossequio d'altronde ai principi di teoria generale sul « rapporto di specialità »).

Naturale è, quindi, la conclusione tratta dal parere di maggioranza, secondo la quale il disegno di legge per l'approvazione del programma, lungi dal costituire una « superlegge », è un disegno di legge ordinario che differisce dai consueti atti legislativi solo in ragione del suo « contenuto » e non già della « forma » di legge.

Si precisa così il valore della formula del disegno di legge in virtù della quale il programma costituisce il « quadro della politica economica finanziaria e sociale » del Governo. L'espressione « quadro » ha suscitato equivoci puramente verbali facendo parlare di « legge-quadro ». In realtà la legge di approvazione del programma sarà legge ordinaria il cui contenuto costituisce un « quadro di riferimento » per l'attuazione del programma.

I relatori ritengono valido il parere della Commissione affari costituzionali che coincide con le valutazioni da loro dianzi espresse in ordine a tale problema.

4. — Sul problema della « formulazione » del provvedimento legislativo e dell'allegato, cioè dell'atto « programma », si esprime anche il parere di maggioranza della Commissione Giustizia.

Il parere afferma che la formulazione adottata dall'articolo 1 del disegno di legge governativo in virtù della quale il programma è approvato « come quadro della politica economica finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici » comporta la necessità di enucleare dagli allegati i principi basilari perché sia di tutta chiarezza che cosa con la legge si voti, salvo che i principi stessi non si fissino nella legge; ciò anche ai fini della legislazione regionale, dovendosi fissare, ai fini dell'articolo 117 della Costituzione, se quanto si va ad approvare in questa sede costituisca « legge-cornice ».

Tale proposta della Commissione Giustizia mostra di muovere da una non compiuta comprensione del carattere e della efficacia dell'approvazione con legge del programma e chiaramente delineati dal parere di maggioranza della Commissione Affari costituzionali.

In realtà il Parlamento è chiamato ad approvare il « programma » nella sua integrità, individuando in tal modo la propria volontà di determinazione univoca di un indirizzo politico e di alta amministrazione, unitariamente e compiutamente concepito. In tal modo il Parlamento individua un « quadro di riferimento » per l'intera attività del Governo e, in genere, dei soggetti pubblici, concernente l'intervento nell'economia. Proprio per eliminare ogni equivoco il testo originario del disegno di legge governativo che parlava di approvazione delle « linee direttive » del programma è stato sostituito con una formulazione che renda palese come oggetto del voto delle Camere sia il « programma » nelle intierezza ed unitarietà. Altro è il discorso offerto alla determinazione della efficacia del programma approvato con legge relativo alla individuazione del programma stesso del necessario « quadro di riferimento » dell'azione dei pubblici poteri in campo economico.

L'opinione del parere della IV Commissione appare dunque fondata sulla giusta preoccupazione sostanziale di circoscrivere in modo vigoroso e certo l'ambito di efficacia della legge di approvazione del programma, ma la soluzione suggerita è dettata, evidentemente, da un fraintendimento della formula normativa prescelta. Una volta chiarito infatti che l'intero programma, in quanto costituisce l'organica definizione di un indirizzo politico, si colloca « come quadro » cui deve riferirsi l'attività dei pubblici poteri, e una volta precisata la vincolatività di tale indirizzo nei confronti del Governo e dei soggetti pubblici in genere, sembra che le preoccupazioni della Commissione Giustizia possano venir meno, trovando piena soddisfazione nella formula adottata.

5. — Infine, circa le obiezioni sollevate nelle relazioni degli onorevoli Accreman e Luzzatto e dell'onorevole Almirante sul mancato rispetto da parte del programma dell'ambito di autonomia regionale, opportunamente il parere si richiama ai principi affermati dalla Corte costituzionale (sentenze n. 12 del 1963; n. 4 del 1964) secondo i quali i piani e programmi economici dello Stato — in virtù del limite posto all'autonomia regionale del rispetto degli « interessi nazionali » o (per le regioni a statuto speciale) delle norme fondamentali e delle riforme economico-sociali — costituiscono un vincolo per l'attività normativa ed amministrativa della regione. Per conseguire il massimo di chiarezza al riguardo, la Commissione ha comun-

que integrato l'articolo 3 del disegno di legge con l'espressa indicazione che le modalità e procedure della programmazione saranno legislativamente definite « nel rispetto delle competenze e dei diritti costituzionali delle regioni ».

3. — *Riforma dello Stato.*

1. — I pareri della Commissione Affari interni, pur concentrando la loro attenzione, così come impone il carattere del programma economico nazionale, su quei problemi della struttura finanziaria ed organizzativa degli enti locali che in modo diretto assumono rilevanza per la programmazione, finiscono con il delineare, in modo più o meno compiuto, una concezione generale delle autonomie locali e dei rapporti di queste con lo Stato. Tale tematica va al di là, a ben guardare, dei confini del programma che resta, pur contenendo spunti e indirizzi rivolti al legislatore futuro, un atto di direzione della politica economica del Paese e non può considerarsi, quindi, una Carta onnicomprensiva dei problemi del nostro Stato. Tuttavia appare indispensabile valutare temi e valutazioni attinenti alla riforma dello Stato ed al rapporto con le autonomie locali, sol che si pensi al momento particolare in cui cade l'approvazione di questo primo programma economico nazionale, alla vigilia della concreta attuazione dell'ordinamento regionale e, quindi, di un profondo innovamento delle strutture istituzionali dello Stato, che tende a divenire « Stato regionale ».

Tale tensione verso la piena attuazione dell'ordinamento regionale non è estranea al programma che anzi espressamente si colloca nel contesto di una ipotesi di attuazione sollecita dell'ordinamento regionale, presupponendolo operante nello stesso arco temporale considerato dal programma (1966-1970). Non a caso la legge che disciplina i procedimenti di pianificazione (che sarà al più presto sottoposta al Parlamento, in modo da informarlo tempestivamente delle scelte che in tale sede si propongono) costruisce un disegno di regionalizzazione del programma fondato non già su ipotesi di decentramento regionale meramente burocratico ma, appunto, sulla regione a statuto ordinario nella pienezza dei suoi poteri e dell'ambito di autonomia costituzionalmente garantita che le è proprio.

In tal senso con chiarezza si esprime il Capitolo III del programma nel paragrafo destinato appunto a chiarire l'ipotesi di « ordinamento regionale e territoriale » accolta.

2. — La relazione di maggioranza della II Commissione (relatori onorevoli Ferrari Virgilio e Gagliardi) formula una serie analitica di proposte tese alla soluzione dei complessi problemi della finanza locale. Ciò che ci preme sottolineare è come talune proposte concrete formulate in tale sede sembrino inquadrarsi con chiarezza nella logica di un decentramento fondato sulle autonomie locali accolto dal programma. Così è da accogliere come indirizzo legislativo valido (d'altronde già largamente riflesso nei disegni di legge per l'attuazione dell'ordinamento regionale) quello consistente nell'attenuazione dei controlli di merito sugli enti locali. Pure conforme agli orientamenti del programma relativi all'intervento degli enti locali sul territorio è l'invito al ricorso generale all'istituto del consorzio fra comuni e province (del quale si auspica giustamente una più agile disciplina) come mezzo di gestione di servizi e strumento di pianificazione comprensoriale. Da sottolinearsi anche la necessità, opportunamente posta in rilievo dal parere di maggioranza, dell'addensamento della disciplina relativa all'intervento diretto nell'economia degli enti locali sia per quanto attiene alle municipalizzazioni, sia per le società con partecipazione degli enti locali.

3. — Anche il parere di minoranza di parte comunista (relatori onorevoli Borsari, Pagliarani e Viviani Luciana) pone in risalto la necessità di inserire il programma nell'ambito di una generale « riforma dello Stato », fondata sulle autonomie locali.

Tale affermazione è formulata polemicamente, imputandosi al programma la incapacità di affrontare tali temi. In realtà il programma pone chiaramente i principi nei quali intende iscrivere la propria stessa azione e formula quelle proposte puntuali che attengono appunto al proprio ambito di operatività. Ciò che il programma non fa, né potrebbe fare, è sostituirsi al legislatore futuro predeterminando rigidamente scelte che, fra l'altro, attengono all'intero assetto costituzionale della Repubblica, e vanno quindi al di là dei confini e dell'ambito di azione di un qualsivoglia programma economico nazionale.

Se si prescinde, però, dal non giustificato tono accusatorio può riconoscersi fondatezza alle richieste contenute nel parere Borsari tesa all'attenuazione del regime dei controlli sugli enti locali disciplinato dalla Costituzione e volto a riconoscere l'insostituibile

ruolo dell'ente locale anche per quel che concerne la programmazione.

Pure meritevoli di considerazione positiva appaiono le raccomandazioni volte alla restituzione di efficienza all'intervento dell'ente locale.

4. — *Statuto dei diritti dei lavoratori.*

1. — Il parere di maggioranza (relatore onorevole Sabatini) fa propria l'indicazione contenuta nel programma, relativa alla determinazione legislativa di uno « Statuto dei diritti dei lavoratori », ricordando opportunamente come la legge per la « giusta causa », di recente approvata dal Parlamento, costituisca il primo e positivo elemento di tale « Statuto ». Il parere registra tuttavia la presenza di dissensi interni alla maggioranza, identificabili nelle note posizioni (espresse dalla centrale sindacale dei lavoratori cattolici) contrarie in via di principio alla regolazione con legge su materie per loro natura oggetto specifico della contrattazione sindacale. Tali riserve, secondo la scelta accolta dal programma, non hanno ragione d'essere in quanto lo « Statuto » vuole porre appunto quei presidi e quei confini all'autonomia e libertà del lavoratore nell'impresa che ne fanno un « cittadino » e non un « suddito » dell'impresa stessa e rendendolo così attore e protagonista della vita economica, pongono le premesse sia di libertà sia di potere contrattuale, senza la quale non ha possibilità di svolgersi la stessa azione del sindacato. L'istituto resta un complesso di norme « imparziali » a tutela del lavoratore e della stessa impresa. Esso non contiene in sé nessuno degli elementi corporativi ed aziendalistici contro i quali implicitamente è rivolta la posizione che rifiuta qualsiasi normazione in materia.

2. — Il parere di minoranza (relatori onorevoli Tognoni, Mazzoni, Abenante, Sacchi, Rossinovich, Biagini, Venturoli, Di Mauro Luigi, Sulotto) afferma che « il potere contrattuale dei sindacati sarà rafforzato se il Parlamento ed i pubblici poteri operano per creare le migliori condizioni, anche legislative, al dispiegarsi di tale potere ».

Anche in questo caso il parere di parte comunista non rinuncia a ingiustificate asserzioni relative al preteso scarso rilievo attribuito dal programma ai problemi del lavoratore.

In realtà è doveroso sottolineare come la collocazione dello Statuto dei diritti dei la-

voratori fra le riforme essenziali al programma e, in certo modo, logicamente pregiudiziale ad esso (incluso nel Capitolo III sui modi e i mezzi dell'azione programmatica), voglia appunto sottolineare il ruolo centrale del lavoratore, come « cittadino » dell'impresa, con i suoi diritti e doveri garantiti dalla legge.

5. — *Abitazioni e politica edilizia.*

1. — Il parere di maggioranza della Commissione affari interni (Ferrari Virgilio e Gagliardi relatori) condivide l'orientamento programmatico verso forme di più esteso intervento pubblico nel settore dell'edilizia e suggerisce, in particolare, di affidare agli Istituti per le case popolari l'amministrazione degli stabili costruiti a totale carico dello Stato, e di rivedere la politica verso le cooperative di costruzione a proprietà individuale, riservando i relativi contributi a cooperative a proprietà indivisa.

Il principio di favorire i consorzi di cooperative per la costruzione, e il movimento cooperativo in genere per l'autogestione dei complessi edilizi, che ha trovato importanti applicazioni in altre nazioni democratiche, potrebbe effettivamente consentire un più efficiente impiego delle risorse negli investimenti edilizi, nonché una migliore e più economica fornitura di attrezzature e servizi comuni. Al riguardo, si rileva che l'incentivazione di tale tipo di edilizia, già promosso attraverso i piani di zona di cui alla legge 167, è in linea con le indicazioni del programma e potrà essere oggetto di una normativa atta a favorirla, nel contesto dei provvedimenti legislativi per la edilizia sovvenzionata e convenzionata allo studio presso il Ministero dei lavori pubblici.

Anche la proposta di affidare agli I.A.C.P. l'amministrazione degli edifici di proprietà dello Stato e ceduti in locazione ai privati può essere condivisa, a patto che siano contemporaneamente rafforzate le funzioni istituzionali di questi organismi, anche mediante una più attiva presenza degli assegnatari e delle cooperative negli organi di amministrazione degli Istituti; e che siano attentamente valutati i fabbisogni finanziari relativi agli investimenti, all'acquisto dei suoli e alla gestione degli immobili.

2. — Il parere di minoranza comunista della Commissione affari interni sottolinea — come del resto è già chiaramente indicato nel piano — come lo sviluppo dell'edilizia econo-

mica e popolare sia condizionata ad una nuova disciplina urbanistica e ad un più efficace assetto del territorio.

3. — Il parere di maggioranza della Commissione lavori pubblici indica l'opportunità, in sede operativa, di stabilire un rapporto tra investimenti per urbanizzazione primarie e secondarie ed edilizia abitativa.

Come è espresso nello stesso parere, si tratta di una indicazione da tenere soprattutto presente nella fase operativa della programmazione e nei progetti urbanistico-edilizi.

Nel programma gli investimenti relativi alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria sono stati considerati in parte nelle valutazioni degli investimenti per l'edilizia abitativa, in parte in quelle relative ai settori di opere pubbliche più strettamente connesse alle esigenze di sviluppo degli insediamenti, quali le attrezzature di trasporto e la viabilità; le opere igieniche, gli acquedotti.

Quanto alle perplessità formulate nello stesso parere sull'adeguatezza delle misure di politica creditizia per il sostegno degli investimenti indicati dal programma, dei 10.150 miliardi previsti per le abitazioni, un quarto è coperto da trasferimenti dello Stato e da contributi diretti dei lavoratori e delle imprese alla « Gescal » mentre una aliquota di circa il 50 per cento dovrebbe essere costituita — sulla base dell'esperienza passata — da risorse finanziarie interne al settore, comprendenti l'autofinanziamento ed il risparmio direttamente investito dai privati.

4. — Il parere di minoranza liberale esprime critiche alle previsioni quantitative del programma e della Nota aggiuntiva, e giudica inadeguate le linee della politica urbanistica ed edilizia.

Per quanto concerne le previsioni quantitative e i raffronti effettuati nel parere di minoranza liberale relativamente alle abitazioni, e che concernono i dati del programma 1965-69, si può rilevare che non sembra possibile una comparazione tra i dati relativi al quinquennio 1965-1969 e i risultati acquisiti per l'anno 1965 per i seguenti motivi:

a) i dati per il quinquennio sono espressi in lire 1963;

b) gli investimenti nel primo anno del quinquennio non possono ammontare ad un quinto del totale, perché nella maggioranza dei settori è da prevedere un progressivo conseguimento dei livelli di investimento che si

deducono dalle indicazioni programmatiche; e ciò particolarmente nel settore delle abitazioni, per il quale il piano già prevedeva di dover recuperare negli ultimi anni del quinquennio la contrazione di attività conseguente alla crisi congiunturale del periodo recente;

c) nel 1965, soltanto in alcuni settori si sono iniziate le attività di attuazione delle direttive programmatiche in riferimento al quadro quantitativo contenuto nel programma.

5. — Il parere di minoranza comunista della Commissione dei lavori pubblici critica in senso opposto ai liberali l'impostazione delle linee programmatiche della politica urbanistica ed in questo quadro colloca alcuni rilievi alle indicazioni del programma sullo sviluppo dell'edilizia abitativa. Critica soprattutto il concetto di accesso alla proprietà della casa in luogo del concetto di servizio sociale.

In linea teorica, non possono non condividersi taluni dei principi esposti dalla minoranza comunista, come quello della necessità di armonici rapporti tra residenza, servizi e luogo di lavoro e della necessità di favorire la mobilità dei lavoratori nel territorio.

Altri principi trovano però sul terreno pratico oggettive difficoltà di attuazione a breve termine per il rovesciamento troppo rapido di situazioni e tradizioni che essi comporterebbero.

Il programma di Governo tiene conto appunto di queste difficoltà, ma prevede altresì forme di intervento differenziato nell'edilizia sovvenzionata e convenzionata, per fronteggiare diversi tipi di fabbisogni e diverse situazioni sociali e territoriali.

Poiché nel parere comunista si tratta di giudizi di valore sul concetto di abitazione, le osservazioni non sembra possano essere ordinate nel documento programmatico che individua le direttive generali da seguire a partire dall'odierna situazione per il raggiungimento degli obiettivi del piano nel settore edilizio.

6. — Istruzione e ricerca scientifica.

1. — Il parere di maggioranza della Commissione istruzione (Relatore onorevole Buzzi) dà un ampio rilievo al risalto specifico che nel programma assume la valutazione della domanda del sistema economico in termini di struttura professionale.

Sugli aspetti finanziari dell'intervento programmatico nel settore dell'istruzione il relatore esprime un giudizio complessivo largamente positivo sulla base della sostanziale concordanza della spesa prevista dal program-

ma rispetto a quella prevista dalla Commissione di indagine e dalle « Linee direttive ».

Relativamente alla richiesta di un ulteriore sforzo finanziario per l'istruzione, si possono richiamare le indicazioni programmatiche relative al carattere prioritario di questa spesa, in base alle quali si può prospettare un impegno per maggiori stanziamenti ove siano disponibili le risorse necessarie; l'articolo 1 del disegno di legge n. 1543 relativo al finanziamento del piano di sviluppo della scuola nel quinquennio 1966-1970 prevede del resto che gli stanziamenti indicati potranno essere aumentati di anno in anno con la legge di approvazione del bilancio dello Stato in relazione alle possibilità offerte dal bilancio medesimo.

2. — Per le richieste specifiche relative alla spesa per la ricerca scientifica si può sottolineare come il programma abbia previsto un finanziamento aggiuntivo per le spese per attività di ricerca che fanno capo agli stanziamenti per l'università iscritti nel bilancio della pubblica istruzione.

3. — Maggiori stanziamenti sono anche richiesti per l'edilizia scolastica: a questo proposito bisogna tuttavia tener conto dei limiti oggettivi posti dalle possibilità tecniche di costruzione, che hanno causato dal 1948 ad oggi notevolissimi ritardi nella esecuzione dei programmi.

Il nuovo assetto istituzionale del settore dovrebbe assicurare una maggiore razionalità e celerità degli interventi, ma poiché esso potrà operare a regime solo negli ultimi tre anni di piano si deve ritenere soddisfacente l'obiettivo di investimenti previsto, che supera di gran lunga l'ammontare di investimenti realizzati dal 1948 ad oggi, pari a circa 650 miliardi.

In particolare si suggerisce di accogliere le proposte di adeguamento del paragrafo 7 del capitolo Istruzione (sui criteri dell'intervento sostitutivo dello Stato nell'edilizia scolastica), in relazione alla nuova normativa prevista dal disegno di legge n. 1552.

4. — Il parere della minoranza liberale, pur concludendosi con un giudizio negativo sulle indicazioni programmatiche relative al settore dell'istruzione, non presenta elementi critici sufficientemente articolati e si limita a ribadire alcune impostazioni ormai superate.

In particolare non sembra possibile attribuire al programma una carenza di indicazioni di riforma del settore dell'istruzione, spe-

cie se si considera che tutta la sua impostazione, articolata sul rapporto fra espansione delle strutture produttive e professionali e conseguente sviluppo delle strutture scolastiche, comporta necessariamente una precisa caratterizzazione dell'intervento proprio sul terreno delle riforme del sistema scolastico. Evidentemente alcune previsioni, come quelle relative allo sviluppo degli effettivi, sono determinate solo in parte in funzione dell'impegno riformatore, in quanto è impossibile modificare profondamente, nel breve periodo tendenze già in atto, ma questo stato di fatto non vale a contestare l'impegno riformatore delle indicazioni e degli obiettivi programmatici.

Lo stesso rilievo critico sollevato dai relatori circa la pretesa subordinazione delle esigenze scolastiche allo sviluppo economico dimostra come il programma non si sia limitato a formulare delle ipotesi neutrali senza compiere alcuna scelta qualitativa; queste scelte peraltro non rappresentano la riduzione del fatto scolastico alle esigenze dello sviluppo economico ma pongono in evidenza il rapporto naturale fra scuola e società, intesa come fenomeno globale che si esprime quindi anche in termini di esigenze dello sviluppo tecnico-produttivo.

5. — Per quanto riguarda i problemi dell'assistenza scolastica il parere liberale sottolinea in modo particolare l'esigenza di unificare gli interventi in un solo organo centrale. Questo aspetto del problema non è stato oggetto di specifico esame in sede di programmazione, anche in vista dell'oggettiva difficoltà di individuare tutti i centri pubblici e privati cui fanno capo iniziative ed interventi in questo settore: deve comunque essere rilevato che, in considerazione delle caratteristiche proprie dell'intervento assistenziale, che fa capo sovente ad iniziative di carattere autonomo e spontaneo, la soluzione più adeguata sembra essere rappresentata, secondo le indicazioni della Commissione d'indagine, dalla realizzazione di un'azione di coordinamento e di informazione fra gli Enti che, in qualche modo, concorrono all'assistenza.

6. — Il parere di minoranza formulato dall'onorevole Rossanda afferma che il programma si sarebbe limitato a recepire le scelte effettuate dalle « Linee direttive del piano pluriennale di sviluppo della scuola ». Le indicazioni programmatiche relative al settore dell'istruzione non riuscirebbero quindi a delineare un rapporto positivo fra scuola e società stabilendo al contrario un rapporto de-

crescente fra obiettivi dello sviluppo generale e sviluppo scolastico.

In particolare, il relatore osserva come il grado di scolarità a livello della scuola dell'obbligo previsto al 1970 sia del tutto inadeguato rispetto alle esigenze poste dalla struttura professionale prevista dal programma, cosicché un numero rilevante di giovani dovrà necessariamente passare attraverso un sistema extrascolastico di formazione e qualificazione.

Per quanto riguarda il rilievo specifico relativo al rapporto popolazione scolastica-licenziati della scuola dell'obbligo previsto al 1970, su cui il relatore fonda il suo giudizio secondo il quale il piano dequalificherebbe la funzione della scuola nel processo di formazione dei giovani, si può osservare in linea generale come, specie per quanto riguarda gli obiettivi di scolarizzazione, sia impossibile nel breve periodo modificare profondamente tendenze già in atto.

A tale proposito si può ricordare come tutti gli studi in cui è stato affrontato il problema dei mutamenti della struttura professionale e del ruolo che la scuola deve esercitare come fondamentale mezzo di formazione collochino nell'arco di quindici-venti anni il periodo di tempo necessario per poter ottenere i risultati derivanti dall'azione sulle strutture scolastiche.

In particolare per quanto riguarda il rapporto posto dal relatore fra il numero dei licenziati, previsto dal programma in 550 mila unità, e la leva scolastica stimata in 950 mila unità si può rilevare come questo secondo termine sia poco significativo in quanto puramente teorico e non rappresentativo del numero di alunni che saranno effettivamente iscritti nell'anno scolastico 1969-70 all'ultimo anno della scuola dell'obbligo, poiché non tiene conto né del tasso di scolarità che sarà possibile conseguire a quella data, né delle perdite per ripetenze, ecc.

Deve piuttosto considerarsi che nel 1970 secondo le stime del programma la percentuale dei licenziati sul complesso degli iscritti alla scuola dell'obbligo sarà pari al 29 per cento, mentre per l'anno scolastico 1963-64 essa non superava il 23 per cento; questo dato pone chiaramente in luce come il programma, in considerazione della lentezza con cui ogni intervento riesca ad influire sui livelli di scolarizzazione, abbia scelto come obiettivo a breve termine l'incremento dei licenziati che può essere conseguito in un arco di tempo già ravvicinato con efficaci interventi assistenziali e

con una politica di orientamento scolastico che riducano le perdite e le ripetenze.

L'obiettivo della piena scolarizzazione delle leve scolastiche soggette all'obbligo rappresenta comunque un impegno fondamentale che sarà possibile assolvere nel più lungo periodo e per il cui raggiungimento il programma predispone gli strumenti indispensabili specie per quanto riguarda la necessaria disponibilità di aule e di docenti.

7. — Per quanto riguarda le osservazioni del relatore in ordine alla spesa per l'istruzione prevista dal programma, è necessario chiarire preliminarmente che alcune di esse si fondano su errori materiali.

Nella nota alla tabella di confronto delle previsioni di spesa delle « Linee direttive » con gli stanziamenti di piano si sottolinea un grave errore relativo alla spesa per la scuola materna sulla base di una supposta duplicazione della spesa destinata all'edilizia; in realtà tale duplicazione non esiste poiché il programma nell'indicare gli stanziamenti per l'edilizia scolastica fa cenno esclusivamente alle scuole primarie, secondarie e artistiche escludendo quindi la scuola materna, che rientra nel grado preparatorio.

Nella tabella di confronto delle previsioni di spesa delle « Linee direttive » con gli stanziamenti di piano si può rilevare inoltre che per l'assistenza scolastica viene indicata una spesa di 193.050 milioni mentre lo stanziamento effettivo è di 234.720 milioni (1).

(1) Le voci di spesa relative all'assistenza agli alunni delle scuole elementari, secondarie e per gli istituti di educazione iscritte nel bilancio 1966 ammontano a 15 miliardi e 182 milioni.

Tale cifra si ripartisce fra i diversi gradi di istruzione secondo la seguente tabella:

scuola dell'obbligo	12.906
secondarie	1.784
artistica	59
istituti di educazione	433
	=====
TOTALE	15.182
	=====

Nel quinquennio queste voci di spesa ammonterebbero, ove restasse invariato lo stanziamento per ciascun capitolo, a 75 miliardi e 910 milioni che si riducono a 72 miliardi e 410 milioni ove si consideri che lo stanziamento di 875 milioni di cui al capitolo n. 2692 viene assorbito per gli

Per quanto riguarda gli stanziamenti destinati all'assistenza universitaria si può notare che sebbene essi siano lievemente inferiori per il periodo 1966-70 alle previsioni delle « Linee direttive », l'impegno finanziario previsto dal programma deve ritenersi particolarmente apprezzabile. Si deve infatti considerare che mentre la progressione di spesa prevista dalle « Linee direttive » si muoveva da una base teorica per il 1965 di 6,7 miliardi che passavano a 10,9 miliardi nel 1966 gli stanziamenti di piano muovono da una serie di stanziamenti effettivi di bilancio pari a 6,3 miliardi per il 1965 e a 6,5 miliardi per il 1966; queste differenti basi di partenza incidono in modo particolare sull'anno iniziale di attuazione del piano di sviluppo dando luogo alla lieve differenza rilevata dal relatore fra le due previsioni di spesa per il quinquennio. Se esaminiamo invece il livello di spesa previsto per il 1970 rileviamo che ad una previsione di 24,1 miliardi delle « Linee direttive » fa fronte uno stanziamento di piano di 24,7 miliardi, che testimonia come siano state ampiamente recuperate le differenze di spesa dovute ad un ritardato inizio del piano di sviluppo.

7. — Sanità, previdenza e assistenza sociale.

1. — Il parere di maggioranza (relatore onorevole De Maria) nella Commissione igiene e sanità si esprime in linea di massima favorevolmente, formulando tuttavia alcune osservazioni e proposte di modifica.

La prima di queste concerne la dizione di « Servizio sanitario nazionale », che dovrebbe essere sostituita con quella di « Servizio di sanità pubblica », in quanto l'aggettivo qualificativo « nazionale » si presta alla tesi di una statizzazione della medicina e dei medici.

In realtà la dizione adottata dal programma non sembra dar luogo a distorsioni interpretative del tipo di quella sottolineata dal relatore, in quanto in nessun paese occidentale nel quale funziona un Servizio sanitario nazionale si è provveduto a nazionalizzare la medicina ed i medici, mentre con la denominazione « Servizio di sanità pubblica » si intende

anni successivi al 1966 negli stanziamenti previsti dal disegno di legge n. 1543 (articolo 71).

Se si considera che gli stanziamenti nuovi aggiuntivi previsti per l'assistenza dal disegno di legge n. 1543 ammontano a 162 miliardi e 310 milioni si può ritenere che per il quinquennio 1966-1970 la spesa totale per l'assistenza ammonterà a 234 miliardi e 720 milioni.

da cento anni in Italia solo quella parte dell'intervento sanitario, affidato allo Stato ed agli Enti locali, che riguarda appunto l'igiene e la profilassi. La moderna politica sanitaria, scientificamente valida, si fonda sull'unità dell'intervento sanitario e sull'apprestamento di un servizio che globalmente, pur nella sua ovvia articolazione organizzativa e funzionale, presieda alla tutela della salute di tutti i cittadini.

2. — Il parere De Maria, nella definizione delle funzioni e dei compiti delle Unità sanitarie locali, chiede sia chiaramente definito che tali funzioni sono soltanto « preventive, di medicina sociale e di educazione sanitaria », sopprimendo a tal fine l'avverbio « eminentemente » che nel testo del programma precede tale definizione. Si deve rilevare in proposito come questo particolare presidio sanitario costituisca l'articolazione di base del Servizio sanitario nazionale e pertanto ne interpreti a quel livello le finalità sostanziali. I suoi compiti sono quindi unitari e globali anche se, come ha posto in evidenza il testo programmatico, le sue funzioni prevalenti sono quelle a carattere preventivo. Ciò dipende però non da una limitazione funzionale ma dall'obiettivo constatatazione che l'intervento sanitario di base, solo in prima istanza e per i fatti morbosi più lievi, può essere curativo e riabilitativo, in quanto ogni più qualificato intervento in questo settore ha bisogno di presidi di maggior livello tecnico e di più elevata esperienza sanitaria.

Rispetto all'attività medico-generica, pertanto, l'Unità sanitaria locale si colloca come il punto di riferimento tecnico più qualificato per il coordinamento e la direzione del servizio a livello di base, senza che ciò significhi — come teme il relatore onorevole De Maria — limitazione alla libertà professionale dei medici generici ed inopportuna inframmettenza nel rapporto medico-malato.

L'Unità sanitaria locale va intesa come un preciso e ben definito presidio sanitario, al quale i medici generici si dovranno riferire per trovare il più qualificato sussidio tecnico, tenuto conto che il progresso scientifico e tecnico in medicina conduce all'ineluttabile scomparsa della medicina individuale ed alla sua sostituzione con la medicina d'*équipe*.

L'attività medica specialistica non rientra tra i compiti delle Unità sanitarie locali, ma sarà coordinata a livello superiore degli ospedali.

È da dire comunque che funzioni e compiti delle Unità sanitarie locali non sono stati

ancora definiti e a questo scopo è entrata in funzione un'apposita Commissione di studio, costituita con decreto del Ministro della sanità, che ha l'incarico di studiare la riforma dell'assistenza sanitaria di base.

3. — Il parere De Maria considera inadeguate le previsioni finanziarie contenute nel programma riguardo alla spesa sanitaria. A questo riguardo si deve osservare che:

a) le previsioni di spesa previste dal programma relativamente alle prestazioni sanitarie riguardano soltanto l'acquisto di beni e servizi. Le spese generali e di amministrazione nonché le spese per trasferimenti alle famiglie (indennità giornaliera di malattia) non sono comprese in queste previsioni;

b) le osservazioni della Commissione sanità della Camera dei deputati alla previsione di spesa contenuta nel Programma per le prestazioni sanitarie, si appoggiano alle analoghe osservazioni a suo tempo formulate dal C.N.E.L. È da dire però innanzitutto che le osservazioni del C.N.E.L. erano state formulate in maniera previsiva: il C.N.E.L. supposeva che nel 1965, a prezzi 1963, la spesa per prestazioni sanitarie avrebbe raggiunto i 1.200 miliardi e pertanto nell'ultimo anno del quinquennio sarebbe stata di 1.500 miliardi.

Le previsioni del C.N.E.L. non si sono verificate. Infatti nel 1964 la spesa per prestazioni sanitarie, calcolate come sopra, è stata di 829 miliardi e 304 milioni, a prezzi correnti, con una spesa *pro capite* di lire 19.100 e nel 1965 di 1.013 miliardi, sempre a prezzi correnti, con una spesa *pro capite* di lire 22.500.

A prezzi 1963, calcolati usando come indice di deflazione l'indice dei prezzi impliciti dei consumi sanitari interni, la spesa per prestazioni sanitarie è stata negli anni considerati la seguente:

1964: 776 miliardi e 640 milioni (*pro capite* 17.364);

1965: 888 miliardi e 737 milioni (*pro capite* 19.737).

Lo stesso calcolo non può essere fatto per la spesa dei comuni in quanto non sono al momento disponibili i dati, ma è da presumere che la spesa sia rimasta invariata tenuto conto della progressiva e costante diminuzione degli iscritti negli elenchi degli aventi diritto all'assistenza sanitaria gratuita.

c) L'andamento della spesa per prestazioni sanitarie non presenta pertanto, rispetto alle indicazioni del Piano, una situazione di grave difformità, quale il parere De Maria

assume: certo, è questo un settore di spesa sul quale il Governo deve operare un continuo controllo, e per il quale si deve procedere con adeguata urgenza alle riforme prospettate. Lo stesso Relatore infatti ritiene che mediante le riforme proposte sarebbero consentite « forti economie, assicurando contemporaneamente un più efficiente e più completo servizio assistenziale ».

4. — Il parere condivide l'opportunità di predisporre una legge-quadro che definisca i contenuti e le competenze dell'intervento sanitario. Esso formula anche, a questo riguardo, e come contributo alla graduale realizzazione del Servizio, alcune proposte. Mentre quella relativa all'unificazione di tutte le competenze sanitarie nel Ministero della sanità e quella riguardante l'allineamento di tutte le norme che regolano la materia sanitaria sono da condividere e costituiscono già impegni dichiarati dal Programma, la proposta di raggruppare gli attuali enti mutualistici in tre grandi settori (lavoratori autonomi, lavoratori dipendenti da enti pubblici, lavoratori dipendenti da enti privati) non può essere condivisa in quanto costituirebbe un inutile passaggio in più nel processo di unificazione degli enti e di loro sostituzione finale con il Servizio sanitario nazionale.

5. — Le proposte avanzate dal parere nel settore ospedaliero, soprattutto per quanto riguarda l'autonomia delle istituzioni, sono state accolte nel disegno di legge di riforma ospedaliera recentemente presentato dal Governo alla Camera dei deputati.

6. — Il parere non condivide la proposta del Programma tendente a consentire la distribuzione dei farmaci nei poliambulatori e negli ospedali ed a porre su di un piano preferenziale la istituzione delle farmacie municipalizzate. Esso giudica infatti tali proposte derivanti da una precisa scelta politica e altresì « ben peggiore e più pericoloso dell'esercizio privato, il monopolio delle mutue ».

Le proposte contenute nel programma partono dalla considerazione dell'importanza sociale del farmaco e quindi della rilevante responsabilità dello Stato nella disciplina della organizzazione e del funzionamento di questo servizio.

7. — I problemi di una riforma della legislazione relativa alla disciplina della produzione e distribuzione dei farmaci sono obiettivi dichiarati del Programma.

8. — La proposta del parere favorevole al permanere di enti pubblici assistenziali autonomi appare in contrasto con l'obiettivo unificatorio assunto dal Programma in questo settore e quindi non può essere accolta, mentre è valido il riconoscimento dell'assistenza privata che, pur tuttavia, deve essere coordinata con l'assistenza pubblica. In particolare, quanto accennato dal parere riguardo agli asili-nido è stato respinto anche dal parere di maggioranza della II Commissione, che confermando le indicazioni programmatiche, ha condiviso la soluzione proposta, che trasferisce agli enti locali la gestione del servizio asili-nido.

9. — Il parere infine condivide le soluzioni indicate nel Programma relativamente al settore psichiatrico, alla C.R.I., all'Istituto superiore di sanità ed al Servizio di repressione delle frodi alimentari.

10. — Il parere di minoranza (Capua ed altri) oltre ad osservazioni simili a quelle formulate nel parere dell'onorevole De Maria e già esaminato, formula:

a) la richiesta di istituire una Commissione tecnica di indagine per le strutture ospedaliere, superata dal fatto che tale Commissione è in funzione da oltre un anno ed ha già elaborato il piano biennale di costruzioni ospedaliere;

b) la richiesta di istituire il « tempo pieno » per i medici ospedalieri. Tale problema è stato affrontato anche nel Programma che, condividendo tale soluzione, ha però esternato preoccupazione circa la sua attuale possibilità di realizzazione data la scarsità di personale sanitario esistente nel Paese. Una soluzione adeguata alle attuali circostanze sembra offerta dal disegno di legge governativo di riforma ospedaliera, che introduce nell'attività ospedaliera il « tempo definito » consentendo pertanto l'utilizzazione di questo personale sanitario in altri servizi sanitari pubblici.

11. — L'altro parere di minoranza (Scarpa ed altri), condivisa la premessa iniziale del Capitolo VII del Programma e le considerazioni ed il giudizio generale in essa contenuti, osserva quanto segue:

a) il servizio sanitario previsto dal programma sarebbe fondato su una concezione tecnocratica e centralizzatrice: tale osservazione è da respingere dato che precisa indicazione programmatica è esattamente quella dell'articolazione del Servizio nelle regioni, province, comuni;

b) la struttura del Servizio sarebbe fondata sugli enti mutualistici fusi in un unico ente: questa fase è indicata nel Programma soltanto come momento di graduale attuazione del Servizio stesso;

c) non sarebbe chiaramente indicata la gratuità di tutte le prestazioni sanitarie: il Servizio, secondo le indicazioni del Programma, sarà esteso a tutti i cittadini e sarà finanziato anche mediante prelievo fiscale; ciò significa non gratuità ma partecipazione alla copertura degli oneri da parte di tutti i cittadini, nella duplice forma della contribuzione da parte delle categorie interessate e del prelievo fiscale a carico di tutta la collettività;

d) il Servizio prevederebbe la utilizzazione a fianco di quelle pubbliche delle istituzioni private senza garanzie di uguali livelli di trattamento: il Programma per contro considera la rete delle istituzioni sanitarie private solo come integrativa della rete pubblica ed il disegno di legge governativo di riforma ospedaliera prevede una rigida disciplina delle funzioni e dei compiti di queste istituzioni, e norme particolari per ottenere le licenze di esercizio;

e) le Unità sanitarie locali avrebbero funzioni solamente preventive e le spese per la loro istituzione sarebbe sottostimata: le Unità sanitarie hanno funzioni prevalentemente di carattere preventivo ma dirigono e coordinano tutta l'attività sanitaria di base ivi compresa quella curativa generica e quella riabilitativa. Il costo di istituzione di una Unità sanitaria locale è stato valutato intorno ai 40 milioni e non, come erroneamente affermato, di 3 milioni e 850 mila lire;

f) per le osservazioni relative alla spesa sanitaria in generale si vedano le precedenti osservazioni.

12. — Il parere di maggioranza (Sabatini) fa riferimento ai problemi previdenziali sostenendo innanzitutto la necessità di graduare gli impegni e gli impieghi e, in conseguenza, di concentrare i medesimi al fine di ottenere un sostanziale miglioramento dell'assistenza di malattia ai lavoratori dipendenti e l'estensione dell'assistenza ospedaliera ad altre categorie di cittadini.

Il primo di questi due obiettivi costituisce impegno esplicito del Programma (Capitolo VII, paragrafo 71) che considera come una importante fase di avvicinamento al Servizio sanitario l'unificazione dei trattamenti di malattia al livello più elevato consentito dal progresso medico.

Il secondo obiettivo invece non appare accettabile, in quanto lo si ritiene in contrasto con l'orientamento generale dell'intervento sanitario espresso nel Programma e volto ad accentuare il momento preventivo rispetto a quello curativo ed a potenziare in conseguenza l'organizzazione sanitaria a monte degli ospedali.

Il parere formula quindi l'auspicio che il trattamento di famiglia (assembli familiari) venga esteso alle categorie escluse e vengano perfezionati i criteri di erogazione. Tutto ciò costituisce impegno preciso del Programma nei limiti delle risorse disponibili nel quinquennio.

La richiesta di un sostanziale miglioramento delle prestazioni di invalidità vecchiaia e superstiti in modo da ottenere una migliore proporzione tra contribuzioni, ultimo salario e livello delle pensioni appare soddisfacibile solo con la riforma del sistema di pensionamento: tale riforma costituisce il principale obiettivo di lungo periodo del Programma in questo settore.

13. — Il parere di minoranza (Ferioli, Cassandro, Pucci Emilio) obietta innanzitutto che gli obiettivi del Programma per il settore previdenziale appaiono inattuabili in quanto il fabbisogno finanziario è stato stimato in maniera del tutto insufficiente.

Si obietta a questo proposito che la spesa media annua di 1.820 miliardi per la realizzazione del complesso delle proposte è stata ritenuta attendibile dal C.N.E.L., che l'ha giudicata compatibile con le risorse disponibili per gli interventi nel settore.

Il parere sottolinea alcuni fondamentali difetti del nostro sistema previdenziale ed in particolare fa cenno alla cosiddetta « penalizzazione del lavoro » per effetti della quale i contributi previdenziali sono ragguagliati ai salari pagati invece che ai redditi dell'impresa, innalzando considerevolmente il costo del lavoro. Da tale inconveniente si esce solo con la progressiva fiscalizzazione degli oneri sociali, indicata tra gli obiettivi principali del Programma. I criteri ed i tempi della fiscalizzazione dovranno essere oggetto di attento studio nel quadro generale della riforma del nostro sistema tributario.

14. — L'altro parere di minoranza (Tognoni ed altri) sostiene che il Programma recepisce di fatto la « capitalizzazione » come sistema di gestione dei fondi previdenziali. Il testo programmatico non contiene una simile scelta, anche se non fa esplicito riferimento al

problema. Di fatto la fiscalizzazione progressiva degli oneri sociali, fondamento di un sistema di sicurezza sociale, supera questa scelta. Inoltre, per quanto si riferisce alle prestazioni monetarie per malattia, infortunio, ecc., il Programma prende esplicita posizione a favore del blocco degli incrementi annui della gestione a capitalizzazione dell'I.N.A.I.L.

La proposta di unificare gli enti adibiti alla riscossione dei contributi ed all'erogazione delle prestazioni economiche è espressamente contenuta nel Programma. La richiesta però che tale ente unificato sia gestito direttamente dai lavoratori e dalle loro organizzazioni sindacali appare mal formulata. Essa infatti è accettabile solo ed in quanto si riferisca alla gestione dei trattamenti professionali che hanno per soggetti i lavoratori stessi; mentre appare inaccettabile qualora faccia riferimento alle gestioni che interessano tutti i cittadini.

15. — Il parere di maggioranza condivide senza riserve le indicazioni programmatiche in materia di assistenza sociale e formula alcune proposte particolari che sono in linea generale da condividere.

Si osserva infatti quanto segue:

a) nel complesso delle risorse disponibili per il settore sono comprese anche quelle destinate all'assistenza dei minori subnormali e disadattati sociali;

b) l'istituzione delle Unità sanitarie locali consentirà di accertare con sufficiente approssimazione il numero dei minori educabili o recuperabili;

c) l'esperienza degli assessori comunali e provinciali sarà certamente utilizzata ai fini della predisposizione dei diversi programmi assistenziali;

d) la tipologia degli istituti assistenziali per anziani è attualmente allo studio; ad esso ha dato un utile contributo il recente lavoro dell'A.A.I. per la definizione degli *standards* assistenziali.

Le richieste ritenute necessarie per una concreta politica dell'assistenza costituiscono già obiettivi del Programma: in particolare il coordinamento e la semplificazione dell'assistenza di base a livello locale che dovrebbe dar luogo all'individuazione di uno strumento unitario (l'unità assistenziale e sanitaria locale) per l'erogazione di tutte le prestazioni di base.

Il parere di minoranza (Borsari ed altri) fa riferimento ai problemi dell'assistenza sociale solo per sostenere la necessità che gli

Enti comunali di assistenza siano rinnovati nelle loro strutture e siano dotati di mezzi adeguati ad assolvere i compiti di erogazione dell'assistenza generica e di emergenza.

Il Programma supera definitivamente questa concezione dell'intervento assistenziale legato al bisogno economico e formula criteri moderni di azione nel settore che postulano un rinnovamento profondo del sistema ivi compresi gli strumenti operativi. L'azione degli E.C.A. va quindi riconsiderata in questo quadro tendendo a trasformarne le strutture in quelle, sopra accennate, dalle Unità assistenziali locali.

8. — *Trasporti e marina mercantile.*

1. — Il parere di maggioranza della Commissione trasporti e aviazione civile (Relatore Antonio Mancini), nel riconoscere l'azione rilevante a favore del settore dei trasporti che il programma ha disposto, suggerisce di utilizzare per i trasporti una parte delle maggiori disponibilità che lo slittamento al 1970 determina per i settori dei trasporti e delle comunicazioni rispetto alle valutazioni del Programma 1965-1969.

La disaggregazione dei 5.305 miliardi destinati in complesso per il 1966-1970 ai trasporti e alle comunicazioni, accolta nel testo unificato, fa propri i suggerimenti del parere di maggioranza.

2. — Per quanto si riferisce alla migliore utilità economica e sociale degli investimenti, che l'onorevole Mancini raccomanda, deve precisarsi che nella specificazione settoriale degli interventi e soprattutto nella articolazione regionale della programmazione, le direttive di orientamento degli studi per la scelta delle infrastrutture fanno preciso riferimento a principi basati appunto sui criteri di valutazione dei costi e dei benefici sociali.

3. — Altrettanto importanti sono le raccomandazioni — formulate dall'onorevole Mancini — relative al coordinamento degli investimenti. Si precisa in proposito che il compito di assicurare la necessaria armonizzazione degli interventi programmatici nei campi diversi dei trasporti (stradali, ferroviari, portuali, aeroportuali, idroviari e urbani) e con quelli negli altri settori dell'attività economica è riservato al C.I.P.E.

Circa la proposta di un apposito Comitato per i trasporti, è ammissibile che nel proprio ambito, come è previsto nel disegno di legge

sul Ministero del bilancio e della programmazione, il C.I.P.E. stesso possa creare un sottocomitato per il coordinamento dei trasporti.

4. — Per quanto concerne la proposta di istituire un conto consolidato dei trasporti, essa potrà essere attuata attraverso i provvedimenti legislativi per la riforma della Azienda delle ferrovie dello Stato e per il coordinamento dei trasporti in avanzata fase di studio.

5. — Per i problemi delle idrovie, la proposta di sviluppare l'esame delle possibilità offerte dalle caratteristiche orografiche ed idrografiche del nostro Paese appare giustificata e potrà trovare un primo accoglimento negli studi che stanno sviluppando i Comitati regionali per la Programmazione economica.

6. — Per quanto attiene alle Ferrovie dello Stato, l'anticipazione della seconda fase del Piano decennale delle Ferrovie dello Stato, proposta dall'onorevole Mancini, sembra particolarmente opportuna e dovrebbe essere esaminata quanto prima dal C.I.P.E.

7. — Per le feretrotramvie in concessione, il programma ha già evidenziato la necessità di un ridimensionamento della rete e di una concentrazione dell'intervento sulle linee principali di interesse comprensoriale e regionale da prevedere nell'ambito dei piani urbanistici.

8. — Per i trasporti urbani, l'esigenza affermata dal Programma di misure di carattere straordinario per decongestionare le aree metropolitane, non può essere che riconfermata.

È indispensabile a tal fine — come suggerisce anche il Parere di maggioranza — porre in atto misure per la riduzione dei tempi tecnici delle opere già finanziate e per l'accelerazione dei nuovi progetti (assi attrezzati e linee metropolitane) nel quadro degli sviluppi urbanistici e territoriali previsti.

9. — Per quanto concerne le autostrade, le opere indicate dal Programma sono in corso di esecuzione. Resta tuttavia da compiere un notevole sforzo tecnico e finanziario per far sì che le realizzazioni si mantengano in linea con gli obiettivi programmatici.

Ferma restando la quota di risorse destinata al settore, tenendo conto dei maggiori costi e delle varianti tecniche, nonché di eventuali ritardi da un lato e di nuove esigenze manifestatesi dall'altro, si potrà sottoporre al

C.I.P.E. qualche eventuale aggiornamento del programma relativo alle autostrade.

Il C.I.P.E. esaminerà la rispondenza dei progetti autostradali alle esigenze di sviluppo economico programmato e di coordinamento con gli altri interventi nei trasporti, nonché le opportunità di finanziamento sul mercato dei capitali.

D'altra parte, lo studio del miglioramento dei tracciati e l'aggiornamento delle caratteristiche tecniche e di sicurezza cui presiede il Ministero dei lavori pubblici, rappresentano un elemento di rilievo che, rispecchiando le indicazioni del programma, faranno aumentare i benefici sociali e i vantaggi per gli utenti delle autostrade.

10. — Il parere di maggioranza della Commissione trasporti tratta il programma dei trasporti aerei sottolineando l'esigenza di attrezzare l'aeroporto di Fiumicino e di affrontare il problema dell'addestramento del personale di volo e di terra. In relazione a questi due punti, suggerisce di aumentare le previsioni di spesa del settore di 30 miliardi.

Lo spirito che anima il suggerimento del Relatore di potenziare il settore del trasporto aereo come settore in crescita appare del tutto condiviso dagli organi di programmazione, tanto è vero che le due esigenze sopra indicate sono già comprese tra quelle accolte dal Programma. In particolare nei 70 miliardi destinati agli aeroporti sono compresi gli investimenti per il potenziamento di Fiumicino e nei rimanenti 65 miliardi sono compresi gli investimenti per le attrezzature relative alla sicurezza del volo ed alla preparazione dei piloti e del personale specializzato di terra.

Appare pertanto non necessario l'aumento delle previsioni di spesa nei termini avanzati dal parere, mentre si riconosce la opportunità di tenere conto della effettiva priorità che rivestono gli interventi destinati ai due punti indicati dal Relatore di maggioranza.

11. — Il parere di minoranza comunista sostiene la necessità di elevare istituzionalmente il trasporto ad attività di pubblico interesse assoggettandolo ad una rigorosa disciplina pubblicistica. Afferma, inoltre, che il programma si adagia nelle condizioni che i trasporti hanno avuto sinora.

Al parere di minoranza, deve obiettarsi che, per gli impieghi sociali e quindi anche per i trasporti, la programmazione ha effettuato delle scelte in ordine ai grandi obiettivi di: incentivo e sostegno dell'attività produttiva; soddisfacimento dei fabbisogni socia-

li più urgenti; accrescimento della dotazione di infrastrutture delle zone depresse.

In relazione a tali obiettivi, tenuto conto dei vincoli ereditati dalla passata politica dei trasporti e dei vincoli esistenti circa le disponibilità dei mezzi ed i tempi tecnici, si sono articolate la ripartizione delle risorse e la indicazione delle politiche di settore.

Precedentemente al Piano, l'attuazione di politiche di intervento su base settoriale e la moltiplicazione di taluni squilibri prodotta tra l'altro dalle diverse forme di gestione e dai difformi metodi di calcolo della redditività degli investimenti hanno condotto ad un groviglio di problemi tecnici, sociali e finanziari di fronte ai quali si è trovato il processo di programmazione dei trasporti all'inizio del 1964. Di fronte a tale situazione, il Piano ha voluto ordinare in un disegno unitario di sviluppo programmato i diversi interventi nei trasporti esprimendo delle linee di guida a cui l'azione pubblica potesse fare riferimento.

D'altra parte, dalle stesse direttive del Programma emerge il principio — che il parere di minoranza comunista contesta — che con la politica di piano spetterà alla mano pubblica, di più che nel passato, una funzione di direzione nei trasporti, sia per il riconoscimento della natura sociale del fabbisogno sia per la elevata misura dei benefici indiretti che dal trasporto derivano.

L'attività di programmazione, il C.I.P.E. e le altre procedure previste rappresentano appunto i mezzi per garantire un'efficiente attività coordinatrice e di orientamento nel campo dei trasporti da parte degli organi centrali dello Stato.

Anche a livello locale, in attesa dell'ordinamento regionale e della riforma della finanza locale, il Programma evidenzia la funzione sociale e l'interesse pubblico che derivano dallo sviluppo dei trasporti ferroviari metropolitani, delle autostazioni per merci e passeggeri, della viabilità urbana e suburbana nel quadro delle competenze urbanistiche e territoriali degli Enti locali.

12. — La maggior parte delle sollecitazioni che provengono dalla relazione di minoranza comunista non hanno quindi ragione di sussistere, perché sono comprese nelle linee programmatiche, come sono compresi nel Programma gli altri tre punti seguenti cui accenna la parte finale del parere:

a) il riordinamento dei bacini di traffico delle autolinee. Questo problema appartiene prevalentemente alla sfera di studi dei Comi-

tati regionali della Programmazione economica;

b) la creazione di consorzi delle imprese concessionarie di autolinee e la riorganizzazione dei servizi su base comprensoriale;

c) la più penetrante azione pubblica di controllo e regolamentazione dei trasporti in concessione.

13. — Per quanto concerne la graduale revoca delle concessioni ferroviarie alle ditte private e loro sostituzione con gestioni pubbliche, la proposta, non può accogliersi. Il Programma non ha inteso giungere ad una misura generale così drastica, anche se riconosce la necessità di un esame particolare delle linee che presentano un interesse comprensoriale e regionale e il riordinamento del servizio con creazione di gestioni unificate. Il Piano non esclude nemmeno la possibilità di revoca, ove necessario, delle concessioni e la loro sostituzione con gestioni pubbliche, come del resto è stato già attuato in alcuni casi dal Ministero dei trasporti.

14. — Quanto alla proposta di dirottare gli investimenti autostradali verso altri trasporti, si osserva che la politica di programmazione deve — è vero — contenere le molteplici pressioni di gruppi e settori che tenderebbero a coprire tutte le nostre regioni di una fitta rete di autostrade, ma senza giungere a preclusioni ingiustificate.

Il programma ha inteso realizzare soprattutto una profonda trasformazione dei criteri settoriali sinora seguiti in questo campo, basata su:

l'inserimento degli interventi dell'I.R.I., dell'A.N.A.S. e delle società di enti pubblici e privati nelle linee della programmazione e soprattutto in una visione unitaria e coordinata della politica dei trasporti;

la limitazione dell'impegno programmatico di risorse nel quinquennio a favore delle autostrade, concepito in armonia coi raccordi e la viabilità ordinaria o di scorrimento;

la indicazione delle opere da realizzare nel quinquennio in relazione alle previsioni di riequilibrio territoriale;

un sistema di comunicazioni rapide e sicure studiato prevalentemente per servire i traffici a raggio regionale e comprensoriale, cioè per le brevi e medie percorrenze, in modo da rispettare i limiti di convenienza economica e sociale del traffico autostradale; seguendo così il principio della specializzazione ed evitando dannose situazioni concorrenziali nei confronti delle ferrovie.

Si deve inoltre rilevare che le iniziative autostradali non sono assunte a detrimento del potenziamento della viabilità ordinaria: l'intervento nella viabilità statale e ordinaria, secondo il programma, aumenta rispetto al passato quinquennio in misura più che doppia, mentre l'intervento nelle autostrade aumenta di 1,3 volte.

15. — La proposta di spostare l'investimento dalle autostrade ad altri settori, oltre che ignorare la effettiva situazione di fatto da cui necessariamente parte la programmazione, si scontrerebbe tra l'altro con l'oggettiva impossibilità di impiego efficiente di risorse maggiori di quelle assegnate sia nei settori della viabilità ordinaria, che in quelli delle ferrovie statali e delle idrovie.

Infine, come considerazione forse non del tutto marginale, va tenuta presente la funzione svolta dai lavori autostradali nell'attuale congiuntura dell'industria edilizia.

Nel 1965 e anche nel 1966, si sono potute prontamente avviare diverse opere autostradali, con progetti esecutivi pronti, che hanno consentito di assorbire un notevole numero di unità di manodopera edilizia e di cavatori in quasi tutte le regioni, con l'evidente vantaggio di ridurre la disoccupazione derivante dalla crisi nazionale del settore edilizio.

16. — Il parere di minoranza liberale sottolinea la dimensione dell'intervento del settore, ma rileva la mancanza di dati disaggregati della cifra globale.

Dopo questi rilievi preliminari, la minoranza liberale sembra accettare in linea di massima il programma quantitativo degli investimenti con le seguenti riserve:

a) la riorganizzazione delle ferrovie dello Stato dovrebbe avvenire attraverso una irizzazione dell'Azienda che presenterebbe, tuttavia, « problematico il raggiungimento del risanamento finanziario cui il piano si riferisce ».

Questa proposta liberale, che non è priva di un certo interesse soprattutto sotto il profilo istituzionale, è materia da affrontare attraverso il provvedimento legislativo per la riforma di struttura dell'azienda delle ferrovie dello Stato, i cui studi si sono finora orientati verso una struttura giuridica di ente pubblico o di azienda di Stato;

b) i trasporti su strada — secondo i liberali — dovrebbero essere affidati esclusivamente all'iniziativa privata e non alle ferrovie

dello Stato, che dovrebbero invece perseguire una migliore organizzazione e specializzazione del trasporto ferroviario.

Tale proposta, come quella del tutto opposta del parere di minoranza comunista, non appare corrispondente alle specifiche esigenze che oggi si pongono in tale settore.

17. — Il parere di maggioranza della X Commissione (relatore Macchiavelli) sulla marina mercantile approva in massima parte le indicazioni del programma, sottolineando però l'opportunità — che sembra da condividere — di considerare prospettive di aumento del tonnellaggio della flotta superiore a quelle indicate nel programma.

Per i cantieri navali sembra si possa fare riferimento alle conclusioni della Commissione Caron, la quale invece di prevedere una riduzione della capacità produttiva nazionale, postula il mantenimento della capacità produttiva globale, pur confermando la necessità di un'azione rinnovatrice e razionalizzatrice del settore.

Nella relazione di maggioranza si indica, tra gli strumenti legislativi che dovrebbero considerarsi per l'attuazione del piano in campo marittimo, la riforma del Registro navale.

Non si ritiene che tale proposta debba trovar luogo nel documento programmatico per la non fondamentale rilevanza che ha il problema ai fini del piano.

La necessità di una revisione della legislazione dell'ordinamento portuale è invece effettiva e il problema, anche se estremamente delicato sul piano politico dovrebbe essere affrontato. Ciò è del resto indicato nel programma che segnala, tra l'altro, la necessità di modifiche del Codice della navigazione.

Per queste future misure legislative, appaiono validi i suggerimenti contenuti nella relazione Macchiavelli sia per quanto concerne l'amministrazione dei porti e il riordinamento dei relativi servizi sia per quanto riguarda il lavoro portuale e le autonomie funzionali nel rispetto delle esigenze pubbliche.

Infine, in tema di investimenti portuali, la relazione di maggioranza propone l'aumento dello stanziamento per i porti di ulteriori 90 miliardi.

Si devono sottolineare in proposito le difficoltà di ordine tecnico economico per lo sviluppo di iniziative in questo campo a livelli superiori a quelli già elevati previsti; e ciò pur riconoscendosi che l'efficienza dei porti condiziona lo sviluppo economico del Paese, insieme alle ferrovie e, in parte, alle autostra-

de, e che ogni sforzo dovrà essere compiuto per il conseguimento dei più elevati obiettivi in questo campo.

18. — Sulla marina mercantile esistono due pareri di minoranza, di fonte liberale (Basile, Barzini, Catella) e comunista (Giachini).

Il parere liberale e quello comunista affrontano il tema della legislazione portuale da due punti di vista opposti, puntando il primo « a smantellare il fondo delle compagnie portuali », e il secondo a confermare e accentuare « la riserva di lavoro nei porti alle compagnie ».

Sembra che nessuno di questi due punti di vista estremi debba essere recepito a modifica del Programma.

Sempre per i porti esiste una generica richiesta liberale per un aumento degli investimenti: si fa perciò riferimento a quanto già detto sulla relazione di maggioranza.

La relazione comunista sottolinea, invece, l'opportunità di un coordinamento generale dei porti con i trasporti viari e ferroviari: concetto che si condivide, ma che trova già pieno riconoscimento nel Programma.

Altro argomento su cui entrambe le relazioni di minoranza si soffermano, è costituito dal riordinamento delle Compagnie di pubblico interesse nazionale.

Una esauriente risposta a queste istanze, però, si trova già nel Programma, dove è postulato il riassetto « delle linee gestite in regime di sovvenzione, onde verificare se nella struttura delle eventuali rotte si presenti un tale interesse da giustificare il rilevante onere a carico dello Stato ».

Questa affermazione non va intesa nel senso che necessariamente l'attività delle Compagnie a partecipazione statale dovrà essere ridotta, ma nel senso che detta attività dovrà essere indirizzata nella maniera più economica e conveniente agli interessi del Paese verso servizi che rispondono a tali interessi meglio di quelli attualmente gestiti, che furono scelti nel 1936 alla luce di una situazione politica ed economica radicalmente diversa. Nel contesto di un riordinamento, che preveda anche la unificazione della società di preminente interesse nazionale, l'attività di queste ultime dovrebbe anche espandersi.

Quanto già si è detto, circa la necessità di aggiornare il Programma per quanto riguarda le previsioni di sviluppo della flotta ed i problemi della navalmeccanica, dà una risposta sostanzialmente positiva ad altri rilievi che figurano nella relazione comunista.

L'elencazione di linee direttive per il settore della pesca, riportata nella relazione di minoranza comunista, ricalca sostanzialmente le linee del Programma, postulando inoltre l'estensione dei benefici previsti dalla Cassa del Mezzogiorno per le regioni meridionali ad analoghe situazioni esistenti sulle coste escluse territorialmente dalla Cassa.

In proposito, anche se potrà esaminarsi in sede legislativa la questione onde evitare sprequazioni ingiustificate tra marinerie che hanno gli stessi problemi, vanno tenute presenti le scarse opportunità di favorire lo sviluppo della pesca costiera, insufficiente a contribuire in maniera apprezzabile alla riduzione del disavanzo della bilancia ittica.

9. — Opere pubbliche.

1. — La maggioranza della Commissione lavori pubblici, nell'esprimere parere favorevole al programma, formula alcune osservazioni e proposte su specifici punti.

La proposta di affiancare ai compiti dei comitati regionali per la programmazione economica, quelli attribuiti agli organismi decentrati del Ministero dei lavori pubblici per la pianificazione territoriale potrà trovare soluzione nell'ambito delle procedure per l'attività di programmazione, per la cui definizione sono in corso intese tra il Ministero del bilancio e quello dei lavori pubblici. In particolare, le ipotesi di assetto territoriale presentate dal provveditore alle opere pubbliche dovranno costituire un elemento fondamentale di orientamento per la successiva elaborazione dei piani territoriali di coordinamento.

2. — Nel parere si chiede che « per le opere ammesse al contributo in annualità o a concorso erariale, sia indicato da parte del Comitato interministeriale per la programmazione economica, in collegamento con il Comitato interministeriale del credito e del risparmio, l'Istituto tenuto al finanziamento per l'importo ammesso ».

La proposta non sembra accettabile, in quanto non rientra fra i poteri dei Comitati sopracitati quello di imporre vincoli di questo tipo ad Istituti di credito, né sembra ciò possa determinare vantaggi sostanziali ai fini della realizzazione delle opere.

3. — La maggioranza della Commissione lavori pubblici rileva l'opportunità che il potere esecutivo, in attesa della pianificazione

territoriale ed urbanistica, formuli dei criteri obiettivi di valutazione delle esigenze atti ad influire sulla formazione di organici programmi di intervento nei singoli settori di opere pubbliche.

Riguardo a questo rilievo, si osserva che quanto richiesto è già oggetto delle leggi-programma per i singoli settori (ad esempio scuola, Gescal, aree depresse del centro-nord), in cui si stabiliscono di norma parametri per la programmazione operativa dell'intervento.

Tale metodo dovrà essere esteso: a questo fine un contributo importante potrà essere dato dall'attività dei Comitati regionali per la programmazione economica, nello svolgimento dei loro compiti di programmazione regionale.

4. — Un'altra richiesta concerne la modifica del finanziamento dell'edilizia scolastica. La proposta può essere accolta sulla base del provvedimento legislativo per l'edilizia scolastica e universitaria e relativo piano finanziario in discussione al Senato.

5. — Per quanto concerne le osservazioni della maggioranza sul problema del miglioramento delle grandi infrastrutture di collegamento con i paesi transalpini, si deve rilevare che tale obiettivo, che assicura un grande avvicinamento dell'economia italiana a quella europea, è tra i più importanti della programmazione in questo settore.

6. — Per quanto riguarda le strade ordinarie e in particolare l'accenno del parere di maggioranza alle zone attualmente non servite da autostrade, si osserva che tale necessità è stata tenuta particolarmente presente. Il programma, infatti, fa riferimento alle opere che « riguarderanno in prevalenza le grandi trasversali, le maggiori direttrici non servite da autostrade, e le strade che interessano l'industrializzazione e lo sviluppo del Mezzogiorno o delle zone eccentriche del centro nord » ed a quelle per lo sviluppo di zone industriali e per l'integrazione della rete autostradale.

7. — Alle opere idroviarie, il programma dedica un intervento di 50 miliardi. Naturalmente, il problema non si esaurisce in tale intervento, e dovrà essere ulteriormente approfondito dagli organi della programmazione in connessione col quadro generale della politica nazionale dei trasporti e dei relativi fabbisogni, tenendo conto dei costi e dei benefici di ciascun sistema di trasporto in rap-

porto ai tipi di merci e alle localizzazioni produttive. Un contributo notevole a questo aspetto della programmazione dovrà provenire dagli studi regionali in corso.

8. — Quanto all'inserimento delle opere idrauliche tra le opere pubbliche anziché nel capitolo « Assetto territoriale », si osserva che nel programma si è costantemente seguito il criterio di mantenere alla parte territoriale le indicazioni relative agli aspetti ubicazionali delle opere pubbliche ed agli investimenti produttivi, lasciando alle indicazioni settoriali il compito di definire l'ampiezza complessiva degli interventi e dei problemi istituzionali ed economici di settore.

L'importanza delle sistemazioni idrauliche dei fiumi, di consolidamento dei suoli e delle opere di difesa dalle acque, pur essendo stata sottolineata, non ha trovato un'adeguata trattazione nel testo programmatico in quanto, al momento dell'elaborazione del programma quinquennale, non si disponeva di un approfondito e dettagliato piano di interventi in questo delicato settore; è attualmente in corso di elaborazione presso le Amministrazioni competenti e con la partecipazione del Ministero del bilancio, l'aggiornamento dei dati dei fabbisogni relativi a tutti i corsi d'acqua classificati e a tutte le opere di bonifica necessarie. Ciò al fine di elaborare un completo programma di interventi, che dovrà trovare la sua fonte di stanziamento in un provvedimento di rifinanziamento della legge n. 11 concernente il piano dei fiumi, anche esso attualmente in elaborazione presso il Ministero competente in coordinamento con le attività che in tale settore dovranno svolgere la Cassa per il mezzogiorno e il Ministero dell'agricoltura.

9. — Nel parere di minoranza liberale sono posti in rilievo alcuni sfasamenti tra previsioni del programma e consuntivi di investimento nel 1965.

Per quanto riguarda quest'ultimo problema, la nota aggiuntiva ha già posto in luce l'esigenza di imprimere all'intervento pubblico una maggiore agilità e tempestività onde consentire l'avvio operativo di nuovi interventi considerati prioritari dal programma, e che in passato spesso vennero valutati con scarso peso.

Per quanto riguarda le stime concernenti gli investimenti nel settore degli acquedotti, esse sono state elaborate sulla base dei primi risultati delle valutazioni effettuate dalla speciale Commissione, che sta per terminare i

suoi lavori, diretti alla formazione di un piano regolatore generale degli acquedotti.

Per l'edilizia pubblica, si può osservare che al settore è stato dato un peso di rilievo nel quadro globale degli impieghi sociali, con una struttura diversa dal periodo precedente, essendosi tenuto conto della specifica esigenza di alcuni interventi considerati prioritari (edifici per poste e telecomunicazioni, edilizia giudiziaria e carceraria, ecc.).

10. — Il parere di minoranza comunista pone in evidenza le necessità di un piano generale per la difesa del suolo.

Nella fase attuale, è da sottolineare l'integrazione esistente nel settore opere idrauliche tra gli interventi delle due Amministrazioni competenti, lavori pubblici ed agricoltura.

Il criterio di effettuare gli interventi nell'ambito di bacini idrografici unitamente intesi appare sempre seguito; per quanto riguarda il coordinamento degli interventi, si deve precisare che, con l'attuazione delle direttive contenute nel primo Piano di coordinamento per il Mezzogiorno, attualmente in elaborazione, si assicurerà una stretta integrazione fra le opere di competenza dei lavori pubblici sulla base della legislazione sui fiumi, gli interventi per la bonifica a carico del Ministero dell'agricoltura e le opere che dovranno essere realizzate dalla Cassa per il mezzogiorno; il coordinamento per gli interventi nelle zone depresse del centro-nord è invece assicurato dalle attività svolte dal Ministero per gli interventi straordinari nelle regioni settentrionali.

Tali funzioni di coordinamento permettono anche di conseguire quegli obiettivi di correlazione tra sistemi idro-geologici, riforma agraria e interventi nel settore urbanistico, secondo le esigenze sottolineate dal parere di minoranza comunista.

10. — Poste e telecomunicazioni.

1. — Il parere di maggioranza della X Commissione propone che il riassetto istituzionale del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni — previsto dal Piano — avvenga attraverso l'istituzione di due aziende autonome, una per i servizi elettrici e l'altra per i servizi postali ed il banco-posta, secondo gli orientamenti contenuti nel disegno di legge attualmente in fase di esame a livello governativo.

Per quanto riguarda i criteri di attuazione degli interventi possono essere condivisi i suggerimenti della maggioranza. Non sem-

bra opportuno, invece, accogliere la richiesta di maggiori fondi per il settore delle poste e delle telecomunicazioni, in quanto gli investimenti definiti nel programma si riferiscono all'attuazione di un piano di interventi per il settore impianti presentato dall'Amministrazione competente, che tiene già in considerazione le più immediate esigenze e i necessari tempi tecnici di sperimentazione e di installazione dei nuovi impianti.

Nel settore telefonico, il parere di maggioranza auspica una più efficace vigilanza da parte dell'Azienda di Stato sulle concessionarie: il programma pone già in evidenza l'esigenza di un maggior coordinamento tecnico e funzionale tra l'Azienda di Stato per i servizi telefonici e le società concessionarie.

La richiesta di un piano relativo alla costruzione di case per i dipendenti delle poste contrasta col principio di dare una soluzione unitaria agli interventi per l'edilizia economica e popolare secondo uno schema che interessi tutti i lavoratori e non solo singole categorie o gruppi di essi.

Le soluzioni relative al decentramento di funzioni e servizi, dovranno essere determinate nell'ambito del provvedimento in fase di elaborazione.

Infine, sembra da condividersi la posizione assunta dalla maggioranza della Commissione per quanto riguarda la televisione a colori.

2. — Il parere di minoranza comunista propone di effettuare la riorganizzazione del settore attraverso l'istituzione di tre aziende per i servizi postali, per i servizi radioelettrici e telegrafici e per il banco-posta.

In merito a quest'ultimo punto, è da rilevare che i servizi di credito postale devono essere resi più efficienti, onde adeguarli alle condizioni esistenti nel settore del credito, in quanto i fondi raccolti attraverso gli uffici postali rappresentano una delle fonti attuali di finanziamento di maggiore importanza delle opere pubbliche.

11. — *Agricoltura*

1. - - Il parere di maggioranza della Commissione agricoltura (relatore onorevole Scarscia Mugnozza) approva le finalità e gli obiettivi del programma in agricoltura e ritiene le politiche indicate idonee al loro raggiungimento. Vengono tuttavia espressi alcuni rilievi e riserve.

Per quanto riguarda la politica agricola comunitaria, si è ritenuto opportuno — tenendo

conto dei rilievi formulati dal parere — inserire nel testo modificato un riferimento più specifico ai problemi agricoli comunitari.

2. — Circa le richieste di una maggiore efficienza dei servizi statistici e di una più tempestiva informazione governativa sui risultati produttivi, pur concordandosi sulla loro giustezza non sembra che esse possano venire inserite tra le direttive programmatiche.

3. — Non si disconosce la validità della richiesta che azioni compensative nella ridistribuzione dei redditi, attraverso il sistema previdenziale, possano costituire uno degli elementi per il raggiungimento dell'obiettivo di avvicinamento dei redditi agricoli ed extra-agricoli.

Si ribadisce tuttavia che la strada maestra, che il piano intende perseguire per il raggiungimento di tale finalità, è pur sempre quella dell'efficienza e dell'aumento di produttività del settore agricolo e a tal fine il testo unificato prevede una ulteriore intensificazione degli investimenti.

Per quanto riguarda gli altri elementi citati, si fa presente che un più moderno ordinamento fiscale è postulato dal programma nel quadro generale della riforma tributaria.

Appare opportuno il suggerimento circa la regolamentazione permanente a favore delle aziende colpite dalle calamità atmosferiche.

Circa infine il credito agrario, l'esigenza di una generale revisione della relativa legislazione è affermata dal programma. Le caratteristiche e le forme istituzionali specifiche che tale revisione proporrà sembrano poter delinearsi solo nel momento in cui tale riforma verrà elaborata.

4. — Circa i rilievi sulle politiche di settore si è d'accordo sul ruolo che anche gli enti locali dovrebbero giocare nel campo del rimboschimento, riaffermandosi tuttavia la necessità che l'azione principale venga svolta dall'azienda demaniale delle foreste.

La diminuzione rilevata per il settore vitivinicolo è tale solo in percentuale, ed è determinata dal ridimensionamento della olivicoltura, mentre per la viticoltura lo sviluppo dovrebbe essere all'incirca dello stesso valore di quello della produzione vendibile nel suo complesso.

Non si è fatto alcun accenno alle implicazioni comunitarie sulla coltivazione del tabacco (compreso fra le piante industriali) dato

che il quadro completo di tale politica non è stato a tutt'oggi ancora definito.

Infine è detto esplicitamente nel programma che ad una riduzione della granicoltura farà riscontro un aumento della produzione dei cereali da foraggio.

5. — Sempre seguendo la logica del documento programmatico che è quella di indicare il quadro delle grandi scelte generali lasciando all'attività governativa il compito di indicarne la specifica strumentazione, il programma si limita a riaffermare la necessità della ricomposizione fondiaria, da attuarsi anche mediante nuove procedure.

Sulle indicazioni operative contenute nel parere di maggioranza si è in linea di massima d'accordo anche se si deve osservare che esse non esauriscono certamente l'insieme di strumenti e di disposizioni necessari per una politica operante di riordino fondiario.

6. — Circa infine il rilievo sulla necessità di dare priorità ad investimenti relativi alla viabilità rurale ed ai servizi necessari alla vita civile, il programma li ha indubbiamente considerati anche se visti in un quadro generale di interventi dove la necessità di raggiungere l'obiettivo fondamentale dell'aumento dei redditi agricoli deve necessariamente puntare soprattutto e prioritariamente sugli investimenti a carattere immediatamente produttivo.

7. — Il parere della minoranza comunista si esprime nel complesso in maniera fortemente critica nei riguardi del programma di sviluppo economico anche se di esso vengono approvate le finalità generali ed anche i saggi di sviluppo previsti per l'occupazione e per il reddito.

8. — Per quanto riguarda le singole questioni toccate, non si può accettare la proposta di una discriminazione tra forme imprenditive, nel senso di porre in subordine l'impresa capitalistica ad altre forme di imprese.

La realtà agricola italiana nella sua estrema varietà di situazioni rende possibile l'efficiente operare sia della proprietà coltivatrice sia della grande e media impresa con salariati.

Una delle indicazioni fondamentali del programma è proprio quella del sostegno senza discriminazioni a tutte le forme di impresa realmente efficienti e realmente imprenditive, preferibilmente facendo coincidere la proprietà con l'azienda, distaccandosi in ciò dal-

la politica svolta in passato imperniata molte volte su una difesa acritica e immotivata di forme di piccola proprietà economicamente non vitali.

9. — Per quanto riguarda i problemi di mercato, è evidente che la necessità postulata nel programma di una riforma del C.I.P. è motivata da un giudizio non positivo sulla azione svolta in passato da questo organismo nel campo della fissazione dei prezzi dei mezzi tecnici di produzione.

Circa la difesa dei redditi agricoli sul mercato il programma predispone un razionale schema in cui vengono a coesistere le azioni degli organismi pubblici di intervento con quelle di associazioni democraticamente costituite di produttori.

Dipenderà dalla capacità degli agricoltori di organizzarsi autonomamente ed efficientemente se da tali innovazioni proposte dal piano verranno tratte tutte le possibili conseguenze.

10. — Per quanto riguarda infine le modalità di intervento ed i problemi istituzionali, il modello proposto dal piano offre un esempio di possibile coesistenza tra direttrici impartite dagli organi governativi ed istanze di base.

In questo senso va considerata la procedura per la realizzazione dei piani di zona. Essa viene attaccata dal parere comunista come troppo favorevole alla componente burocratica mentre viene attaccata dal parere liberale come troppo proclive ad enfatizzare i poteri degli enti di sviluppo.

Si ritiene invece che la soluzione adottata rappresenti un giusto temperamento delle diverse esigenze e assicuri quindi le basi per la positiva operatività di questi nuovi strumenti posti al servizio dell'agricoltura italiana.

11. — Il parere dei parlamentari liberali si esprime in modo contrario al programma di sviluppo economico ritenendo da una parte errate le conclusioni previsionali e dall'altra non idonei allo sviluppo dell'agricoltura i previsti indirizzi e metodi di intervento.

12. — Per quanto riguarda le critiche agli obiettivi quantitativi va osservato che per l'avvicinamento previsto tra redditi agricoli e redditi extragricoli il programma postula un incremento più rapido della produttività nel settore primario, ciò che riflette del resto l'evoluzione storica registrata in parecchi pae-

si europei, e che è assolutamente compatibile con un incremento assoluto della produzione e del valore aggiunto inferiore a quello previsto per gli altri settori.

Allo stesso modo, quando si parla di diminuire le distanze tra zone povere e zone ricche, l'unico parametro logico da assumere è quello del reddito *pro capite* il che non solo non è incompatibile, ma postula necessariamente un trasferimento di popolazione dalle prime alle seconde.

Perciò l'esodo agricolo è quindi, a differenza di quanto afferma il parere liberale, unanimemente riconosciuto come una delle principali condizioni necessarie al raggiungimento dell'obiettivo del pareggiamento. Circa la sua effettiva realizzazione nella misura indicata dal programma, gli ultimi dati disponibili sulla occupazione nel settore agricolo indicano che l'andamento complessivo finora registrato è perfettamente in linea con le previsioni programmatiche.

Circa infine le previsioni relative all'aumento della produzione, si ribadisce che esse sono strettamente collegate all'adempimento delle politiche previste dal programma e che solo in questo contesto possono venire giustamente valutate.

Così, anche il rapporto tra investimenti ed aumenti della produzione (che in agricoltura rischia di avere scarso significato, dato che negli investimenti, a differenza di quanto avviene nell'industria, sono considerate anche opere a carattere non direttamente produttivo: abitazioni, strade poderali, ecc.), va valutato alla luce delle indicazioni di selezione e concentrazione degli investimenti stessi, che verranno indubbiamente ad aumentare la redditività.

13. — Il ruolo assegnato ai settori ortofrutticoli e carneo nello sviluppo della produzione agricola è legato da una parte alla suscettività dell'agricoltura italiana e dall'altra all'andamento dei consumi.

In questo contesto appare evidente la ragione per la quale non sono stati considerati settori portanti né le colture industriali né i prodotti lattiero-caseari.

14. — Per quanto riguarda le politiche di intervento si ribadiscono le scelte del programma a favore della valorizzazione delle posizioni imprenditive, scelte oggi accettate anche esplicitamente dagli organismi degli agricoltori italiani, e a favore dello sviluppo delle organizzazioni a carattere associativo.

15. — Circa infine le critiche fatte in materia di investimenti, si osserva che gli investimenti previsti in agricoltura nel programma quinquennale sono superiori non solo in assoluto, ma anche come percentuale degli investimenti globali a quelli effettuati nel quinquennio precedente.

12. — *Industria.*

1. — Il parere di maggioranza (relatori Biaggi Nullo e Baldani Guerra) parte dalla considerazione che finalità del Programma debbano essere, attraverso lo sviluppo del reddito nazionale, il pieno impiego delle forze di lavoro e la riduzione degli squilibri settoriali e territoriali.

Tali finalità, prese a base del programma, sono considerate realizzabili e devono costituire obiettivi fondamentali dell'azione governativa.

A proposito dei problemi della manodopera e della formazione professionale viene formulata la proposta che vengano eseguite previsioni annuali a breve ed a lungo termine sulle esigenze in campo culturale e produttivo, possibilmente per zone territoriali, allo scopo di favorire l'orientamento dei giovani e per adeguare i corsi di formazione professionale alle necessità della nostra struttura economica.

Il programma si è posto un obiettivo di rilevante importanza in materia di formazione professionale, che riguarda 1.150 mila giovani. La proposta formulata nel parere è coerente con la politica delineata dal programma e risulta quindi opportuno accoglierla, interessando ad essa le amministrazioni competenti (Ministeri del lavoro e della pubblica istruzione).

2. — Dopo aver trattato della ricerca scientifica e tecnologica, raccomandando in particolare che venga definita giuridicamente ed economicamente la posizione dei ricercatori, e della riorganizzazione del sistema degli incentivi, in modo conforme a quanto previsto dal programma, il parere raccomanda che vengano definite al più presto, le modalità per la consultazione sistematica delle organizzazioni interessate ai vari problemi: tali modalità sono in corso di definizione mediante la legge sulle procedure, attualmente nella fase del concerto per la presentazione in Consiglio dei ministri.

3. — Il parere prende poi in esame alcuni settori: energia, chimica, farmaceutica, costruzioni, tessile, mineraria.

Per l'energia viene ritenuto opportuno effettuare scelte precise in ordine alla produzione di energia nucleare. Il programma ha previsto a questo proposito che, a partire dal 1975, il fabbisogno aggiuntivo di energia elettrica venga soddisfatto con centrali nucleari e che a questo fine nel quinquennio venga svolto un adeguato sforzo di preparazione.

È in corso da parte dell'E.N.El. l'approntamento di nuove importanti iniziative in questo settore.

Per l'industria chimica viene condivisa la funzione propulsiva assegnata dal programma a questo settore.

A proposito della fusione Montecatini-Edison viene richiesta la revisione dei programmi delle aziende a partecipazione statale: tale revisione è stata di recente compiuta ed esaminata dal C.I.P.E., che ha approvato l'aumento dei programmi E.N.I. nella petrolchimica, che sono stati così portati da 60 miliardi nel 1965-69 a 120 miliardi nel 1966-70. Viene poi ritenuto necessario l'aggiornamento della legislazione sulle società per azioni e per la tutela della concorrenza: la riforma delle società per azioni è attualmente, dopo il parere del C.N.E.L., all'esame del Governo; la legge sulla concorrenza è all'esame del Parlamento.

Nel settore delle costruzioni vengono formulate due raccomandazioni: collegare le soluzioni della crisi edilizia al nuovo assetto del territorio ed inserire il problema del miglioramento dell'efficienza produttiva in quello delle aree fabbricabili e alle facilitazioni finanziarie; la prima esigenza potrà essere soddisfatta con la legge urbanistica, i cui principi sono ripresi nel programma, le seconde con la proposta, anche questa formulata dal programma, di edilizia « convenzionata ».

Per l'industria tessile, si auspica che venga approvato con le opportune modifiche per la parte sociale il provvedimento per la ristrutturazione del settore.

Nel settore minerario il parere ritiene necessario:

a) riformare l'attuale disciplina sulla ricerca e la coltivazione degli idrocarburi completandola per quanto riguarda la piattaforma continentale;

b) definire la politica da seguire nel campo della ricerca da svolgere nei paesi stranieri con particolare riguardo alle materie prime fondamentali, tra cui anche l'uranio.

Alla prima richiesta corrisponde la nuova legge sulla ricerca con estensione anche al mare territoriale.

Per quanto riguarda il punto b) il programma ha espressamente previsto una politica di promozione della ricerca all'estero da parte delle imprese nazionali. Il programma ha, d'altra parte, a questo fine previsto che debbano essere aumentate e garantite le disponibilità dell'E.N.I. per l'attuazione di un programma di ricerca nel campo petrolifero.

4. — Per l'artigianato viene richiesta una particolare attuazione per il suo sviluppo. Il programma ha tenuto presente questa esigenza prevedendo l'aumento del fondo di dotazione dell'Artigianocassa, la costituzione del fondo di garanzia e di un fondo per contributo interessi.

5. — Il parere richiede poi che venga dato nuovo impulso alle stazioni sperimentali. Un disegno di legge attualmente alla fase di concerto si propone infatti il loro rafforzamento.

6. — Per quanto riguarda gli investimenti esteri il parere richiama l'opportunità di predisporre gli strumenti che possano accertare l'importanza del fenomeno e seguirne l'andamento, non solo sotto l'aspetto quantitativo, ma anche qualitativo, per controllarlo ed eventualmente contenerlo nelle linee previste dalla programmazione.

I movimenti di capitale sono registrati dall'Ufficio italiano dei cambi, ma la rilevazione ha valore essenzialmente quantitativo. Si può quindi considerare opportuna l'esigenza prospettata dal parere di un approfondimento dei rapporti tra capitale estero ed imprese italiane. A questo fine potrebbe essere promossa un'indagine prima di giungere alla configurazione di strumenti di controllo operativo.

7. — Il parere di minoranza di sinistra condivide le finalità del programma, ritenendo però necessaria la chiara indicazione delle condizioni e degli strumenti necessari al loro conseguimento.

Fra le condizioni si ritiene indispensabile un adeguato ritmo di accumulazione e una sostanziale stabilità monetaria. È necessario a questo scopo, prosegue il parere, disporre di strumenti che consentano di accrescere il controllo pubblico sulle fonti di accumulazione e che ne indirizzino l'impiego verso i settori e le localizzazioni previste dal programma.

In realtà il programma e la nota aggiuntiva hanno tenuto presenti e messo in evidenza l'esigenza del mantenimento del ritmo di accumulazione. Quanto al problema del

controllo pubblico sulla destinazione degli investimenti risulta evidente che una parte rilevante degli investimenti risulta attualmente suscettibile di controllo pubblico (direttamente o indirettamente) e il programma si è posto l'obiettivo attraverso l'impiego degli strumenti a disposizione dell'azione pubblica (manovra degli incentivi, partecipazioni statali, richieste di comunicazione dei programmi di investimenti per le maggiori imprese) di controllarne adeguatamente la destinazione.

8. — Il parere poi nega che per le condizioni e i vincoli per l'attuazione del programma possa esservi anche una « politica di redditi che si proponga di regolamentare la dinamica salariale in funzione del sostegno dei profitti ». Una siffatta concezione della politica dei redditi non è però quella accolta dal programma, che afferma invece che « la politica dei redditi non può consistere solo in una politica dei salari, ma anche in una politica dei prezzi, dai quali dipendono i profitti ».

9. — Il parere ritiene che siano in atto tendenze spontanee che comportino, nella prospettiva del Mercato comune, una riorganizzazione di importanti settori industriali mediante l'intensificazione del ritmo degli ammodernamenti, la razionalizzazione e l'introduzione di nuove tecnologie.

Il programma ha tenuto conto dei problemi della riorganizzazione di importanti settori dell'industria italiana e con la nota aggiuntiva ha indicato nei programmi settoriali lo strumento attraverso cui l'azione pubblica può influire sui modi e sulle condizioni di attuazione di tali riorganizzazioni settoriali.

A proposito della riorganizzazione dei settori in crisi il parere richiede che i programmi ad essi relativi vengano discussi contemporaneamente al Piano.

10. — Il parere ritiene che i programmi delle imprese pubbliche siano oggetto di indicazioni troppo generiche, particolarmente per quanto riguarda l'industria elettromeccanica di beni strumentali e cantieristica.

Si può a questo proposito osservare che il programma prevede l'ulteriore approfondimento ed esame dei programmi delle imprese pubbliche, in connessione con gli obiettivi di politica industriale. Tale esame è stato già iniziato da parte del C.I.P.E. per l'industria chimica (e ciò ha portato all'aumento degli

investimenti del programma E.N.I. per la petrolchimica) e per il gas naturale.

Il parere sottolinea l'esigenza della riforma del Ministero delle partecipazioni statali, per accrescerne i poteri di direzione e di controllo sulle aziende pubbliche e che, in particolare, sia riorganizzato l'I.R.I.: tali esigenze dovranno essere vagliate nell'ambito del problema della riorganizzazione del sistema delle partecipazioni statali, secondo le linee indicate dal programma stesso.

11. — Il parere esprime l'esigenza, che la politica energetica (in particolare quella dell'energia elettrica) sia subordinata « al tipo di ristrutturazione dell'industria italiana diretta al superamento degli squilibri territoriali e produttivi ». L'esigenza di collegare agli obiettivi del programma i programmi dell'E.N.El. è certo da condividere; essa potrà essere soddisfatta con l'esame del programma E.N.El. da parte del C.I.P.E.

A proposito dell'E.N.El. viene anche proposta una sua ristrutturazione organizzativa per collegarlo ai poteri decisionali delle regioni e degli enti locali: proposta che non sembra accettabile, in quanto porterebbe all'atomizzazione delle linee di responsabilità, con gravi rischi sulla condotta gestionale dell'Ente.

12. — Anche il parere di minoranza di sinistra, come quello di maggioranza, esprime l'esigenza di un controllo degli investimenti esteri: a proposito di tale esigenza, che è da condividere, si rinvia a quanto detto a proposito del parere di maggioranza.

13. — Il parere di minoranza di destra contesta innanzitutto la veridicità e l'attendibilità dei dati esposti nel programma ed afferma che la crisi economica nel periodo 1962-64 ha sconvolto ogni possibilità di realizzazione del piano. Il parere ravvisa invece come formula valida per una programmazione elastica quella della « nota aggiuntiva », che meriterebbe di essere ulteriormente integrata e sviluppata.

Il parere delinea poi alcune indicazioni di politica economica e finanziaria, che il Governo dovrebbe perseguire.

Viene richiamata, in primo luogo, l'esigenza di una politica diretta a promuovere la formazione degli investimenti produttivi ed a indirizzare il risparmio verso l'investimento industriale. A questo proposito si rileva che il programma indica strumenti per la realizzazione di questa politica: fondi co-

muni di investimenti, istituzione di fondi volontari di pensioni, incoraggiamento per la destinazione a fondi di liquidazione degli incrementi salariali.

Il parere richiama l'attenzione sui seguenti problemi: assicurazione del credito alla esportazione, esenzione fiscale degli investimenti destinati alla ricerca scientifica, concessione di accelerati ammortamenti per la rinnovazione degli impianti industriali, facilitazioni fiscali per favorire concentrazioni e fusioni di aziende.

Si osserva:

per l'assicurazione del credito all'esportazione: il problema è stato trattato nel programma e recentemente, secondo le linee da esso indicate, il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge che modifica il sistema della legge n. 635;

le proposte di esenzione fiscale degli investimenti destinati alla ricerca scientifica e di accelerati ammortamenti per il rinnovo degli impianti industriali possono essere tenute presenti come raccomandazioni;

le facilitazioni fiscali per favorire concentrazioni e fusioni di aziende sono già previste dalla legislazione vigente.

Il parere raccomanda di portare a soluzione i problemi del commercio con l'estero: tali problemi sono presenti nel programma che prevede una specifica politica di sviluppo dell'esportazione.

Il parere sostiene infine l'esigenza « di restituire fiducia al risparmiatore e all'operatore economico ». In realtà il programma rappresenta uno strumento per costituire un quadro di riferimento certo e rigoroso in cui le scelte dei centri di decisione potranno collocarsi con maggiore sicurezza.

13. — *Partecipazioni statali.*

1. — Il parere di maggioranza della V Commissione (Bianchi Gerardo relatore) affronta con organicità i problemi della struttura istituzionale delle partecipazioni statali nel nostro ordinamento.

In primo luogo il parere afferma la necessità di sottoporre ai poteri di direzione e vigilanza del Ministero delle partecipazioni statali « tutte le imprese pubbliche a struttura privatistica istituzionalmente inserite nel meccanismo di mercato ». Non si comprende bene la portata di tale indicazione; se per struttura privatistica si intende struttura societaria il problema non sembra porsi perché già nell'ordinamento vigente i poteri del Ministero delle partecipazioni statali abbraccia-

no tutte le partecipazioni azionarie dello Stato; se invece si vuol porre il problema degli enti pubblici direttamente gestori di impresa (intendendosi per « struttura privatistica » la sottoposizione dell'attività al regime civilistico) la richiesta dell'unificazione delle competenze nell'ambito del Ministero delle partecipazioni statali, dovrebbe essere svolta e precisata con maggior rigore; è evidente infatti che per i singoli enti pubblici economici dovrebbe compiersi un attento esame delle caratteristiche essenziali, soggettive ed oggettive, dell'impresa pubblica considerata. Il programma economico nazionale non affronta il problema che, tuttavia, potrà essere utilmente meditato in futuro, tenendo conto dell'esigenza unitaria sottolineata dal parere.

2. — Il parere di maggioranza afferma, poi, l'opportunità di un « riordinamento degli enti di gestione, superato il concetto della suddivisione nominalistica in settori merceologici », e sulla base di un criterio di « omogeneità » « inteso come soddisfazione dell'esigenza di integrazione verticale e di complementarietà intercategoriale ». La struttura del grande gruppo integrato che raggruppi in sé stesso ogni categoria di aziende appare infatti — al parere Bianchi — pericolosa per il potere stesso di direzione del Ministero delle partecipazioni statali, posto dinanzi ad un meccanismo di trasferimenti di utili e perdite fra i vari raggruppamenti e le varie aziende, che rende impossibile l'attuazione di una programmata direzione pubblica delle imprese stesse.

La preoccupazione del parere e la direzione verso la quale esso muove sono positive ed aggiungono utilmente ai criteri già contenuti nel piano per la riforma del settore pubblico dell'economia un'indicazione che appare degna di essere fatta propria dal programma. Tuttavia è doveroso ammonire che la dinamica imprenditoriale dell'attuale fase di sviluppo tende a rendere difficilmente tracciabili confini settoriali, anche adottandosi il criterio della « omogeneità » suggerito dal parere Bianchi. L'acquisizione del carattere imprenditoriale da parte di attività tradizionalmente oggetto di mera azione amministrativa (si pensi al caso dei cosiddetti « servizi infrastrutturali ») e, di contro, la tendenza all'acquisizione di carattere di mero servizio di erogazione di prestazioni di tipo imprenditoriale (servizi marittimi, servizio telefonico); la difficoltà di individuare nel campo delle industrie manifatturiere i settori « strategici » dinanzi ad una realtà in continuo movimen-

to; la crescente interrelazione e integrazione fra industrie di base e settori dell'industria manifatturiera (si pensi alle vicende dell'industria siderurgica ed a quelle relative alla petrolchimica); tutti questi fattori mentre non toccano la validità della indicazione del parere di maggioranza, che deve accogliersi come indirizzo per la politica attuativa del programma, sembrano non consentire un puntuale riferimento nel testo stesso del programma del criterio della « omogenità ».

3. — Pienamente da accogliersi è, poi, la proposta del parere della V Commissione concernente la unificazione degli statuti degli enti di gestione e la determinazione di schemi unificati di bilanci tipo.

4. — Il parere della Commissione Bilancio individua la necessità di una legge di riforma del Ministero delle partecipazioni statali fondata sul rafforzamento dei poteri di indirizzo e controllo del Ministero stesso e sull'attribuzione al C.I.P.E. (nel quale viene assorbito il Comitato dei ministri per le partecipazioni statali) del potere di approvare i programmi degli enti di gestione delle partecipazioni statali, presentati dal Ministero delle partecipazioni statali. Le indicazioni così formulate dal parere di maggioranza sono del tutto conformi a quelle contenute nel programma economico nazionale (Capitolo III, paragrafo relativo all'«ordinamento delle pubbliche imprese»). Giusto anche il corollario che da tali linee di riforma trae il parere Bianchi Gerardo, della necessità di distinguere chiaramente le funzioni di programmazione concernenti il settore pubblico della economia, proprie del C.I.P.E. e del Ministero del bilancio e della programmazione, da quelle di responsabilità operativa di direzione e controllo, proprie del Ministero delle partecipazioni statali; da tale distinzione nasce la opportunità giustamente posta in rilievo dal relatore di assicurare che i contatti assunti dagli organi della programmazione con gli enti di gestione si svolgano in accordo con gli organi del Ministero delle partecipazioni statali.

5. — Per quanto attiene, infine, al problema del controllo parlamentare, il parere Bianchi sottolinea, giustamente, come le riforme prospettate rendendo più certi e chiari i poteri e responsabilità degli organi di Governo, responsabili dinanzi al Parlamento, rafforza sostanzialmente i poteri stessi della Camera. In particolare l'adozione di bilanci

tipo da parte degli Enti di gestione renderà più completa e penetrante la informazione del Parlamento.

6. — Da parte liberale (onorevole Gohering relatore) si afferma che le linee di riordinamento istituzionale del settore delle partecipazioni statali contenute nel programma rendono confuso e incerto il quadro di comando a livello di Governo sulle imprese a partecipazione statale, in particolare per la mancanza di chiarezza nei rapporti fra Ministero del bilancio e Ministero delle partecipazioni statali.

In realtà la distinzione appare chiarissima: al C.I.P.E. spetta la approvazione dei programmi annuali e pluriennali di investimento, proposti dal Ministero delle partecipazioni statali, degli enti autonomi di gestione, configurandosi così un generale potere programmatico espresso in un atto finale di approvazione; al Ministero delle partecipazioni statali restano, opportunamente rafforzati, i poteri di direzione, vigilanza, controllo, atti a rendere effettivo l'indirizzo generale imprenditoriale deciso al livello programmatico.

7. — Il parere Gohering ritiene inaccettabile l'indirizzo del programma per il finanziamento degli enti di gestione attraverso la sottoposizione al C.I.P.E. (cioè ad un centro di decisione unitaria) delle decisioni concernenti gli aumenti dei fondi di dotazione e i criteri di priorità per le decisioni del Comitato per il credito e il risparmio concernenti le emissioni obbligazionarie degli enti di gestione e critica, quindi, la indicazione (fatta propria dal parere di maggioranza) della necessità di una politica di programmato aumento dei fondi di dotazione stessi.

Il parere liberale adduce, a sostegno della propria tesi, un argomento giuridico, affermando che i fondi di dotazione sono da considerare necessariamente destinati alla devoluzione allo Stato del 65 per cento degli utili di gestione e lamentando che nessun rimborso di tal tipo è avvenuto. In realtà la erogazione da parte dello Stato di un « fondo di dotazione » è appunto volta al fine di assicurare il capitale proprio ad un ente pubblico gestore di impresa; la zona della devoluzione di una parte degli utili di gestione allo Stato non è generale ma dettata di volta in volta e in proporzioni variabili per ogni singolo ente pubblico economico.

8. — Le argomentazioni, poi, del parere di minoranza liberale sulla pretesa illegittimità delle direttive del Ministero delle parte-

cipazioni statali agli enti di gestione in materia di politica sindacale sono del tutto prive di fondamento. È appunto per consentire tale indicazione di direttive che la legge 22 dicembre 1956, n. 1589 stabilì all'articolo 3 la cessazione dei rapporti associativi delle aziende a prevalente partecipazione statale con le organizzazioni sindacali degli altri datori di lavoro. Sulla legittimità di tale norma — che suscitò una amplissima discussione dottrinale — si è pronunciata, come è noto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 1960, che sanciva la correttezza del procedimento per lo « sganciamiento » attuato attraverso una circolare (15 novembre 1957) del Ministro delle partecipazioni statali.

9. — Il parere di minoranza di parte comunista (Relatore onorevole Caprara) dedica larga attenzione ai problemi dell'assetto istituzionale delle partecipazioni statali.

Per quanto attiene al problema dell'inquadramento delle partecipazioni statali negli enti di gestione il parere comunista suggerisce l'adozione del criterio della « omogeneità », da non intendersi in riferimento a precisi settori merceologici, in termini assai vicini a quelli del parere di maggioranza (e dunque accettabili nei limiti sopra indicati). Per quanto concerne il Ministero delle partecipazioni statali il parere Caprara auspica giustamente il rafforzamento dei poteri di direzione e controllo sugli enti di gestione e precisa concretamente che tale rafforzamento potrebbe derivare attraverso la presenza (senza diritto di voto) di funzionari ministeriali alle sedute dei consigli di amministrazione degli enti di gestione.

Tale proposta non convince; l'esperienza ammonisce sulla scarsa efficacia di una forma di controllo di tal tipo: d'altronde potrebbe derivarne una confusione fra poteri ministeriali e condotta aziendale pericolosa per la conduzione delle aziende.

Il parere Caprara riguarda il tema del controllo parlamentare proponendo la istituzione di una « Commissione parlamentare permanente per le imprese a partecipazione statale munita di poteri conoscitivi di inchiesta sull'attività degli Enti di gestione ». Il parere comunista sembra avvertire i pericoli insiti in tale proposta e riconosce, infatti, la necessità che tale Commissione tenga conto della responsabilità dell'esecutivo, della autonomia gestionale.

Nonostante tali cautele — invero apprezzabili — resta la inidoneità di un congegno di controllo parlamentare basato su una Com-

missione permanente che sembra intaccare fortemente l'ambito di responsabilità proprio del Governo.

11. — Il parere Caprara affronta, poi, il tema dello stato dei lavoratori all'interno delle imprese a partecipazione statale suggerendo l'introduzione di « forme nuove di intervento dei lavoratori sulla determinazione degli indirizzi e della gestione », ai sensi dell'articolo 46 della Costituzione, e proponendo l'introduzione di una più piena tutela dei diritti sindacali, con la partecipazione dei sindacati, a titolo consultivo, alle riunioni dei Consigli di amministrazione degli enti di gestione.

I problemi che la relazione Caprara sottolinea sono di grave momento e riflettono aspirazioni ed esigenze largamente e praticamente riflesse nel testo del programma, laddove si tracciano le grandi linee dello Statuto dei lavoratori nell'impresa. Ciò che è inaccettabile — e riflette una concezione sostanzialmente modificatrice dell'intervento imprenditoriale pubblico — è la pretesa di limitare al settore pubblico dell'economia (sia pure per « anticipare » la estensione delle nuove forme di controllo operano all'intera economia compreso il settore privato) le riforme concernenti la partecipazione dei lavoratori alla vita dell'impresa. Il problema viene, quindi, correttamente impostato dal programma attraverso la posizione dei principi in materia di statuto dei diritti dei lavoratori (capitolo III paragrafo ultimo).

14. — *Commercio.*

1. — Il parere di maggioranza della Commissione Industria (Relatori Biaggi Nullo, Baldani Guerra) concorda con le linee direttive del Piano per il settore distributivo, e in particolare con l'esigenza — espressa nel programma — di procedere ad una revisione dell'attuale legislazione e di pervenire gradualmente all'abolizione delle licenze di commercio. Esso formula quindi alcune proposte, che potranno essere tenute presenti nelle disposizioni legislative e regolamentari che man mano consentiranno l'attuazione del programma e delle sue direttrici generali.

a) Diffusione delle medie e grandi aziende e sviluppo di forme associative tra i piccoli operatori commerciali e tra i consumatori. Nel programma non si parla (paragrafo 4 punto b) del capitolo XX) di forme associative fra consumatori, ma si deve tener conto che lo sviluppo di forme associative fra

consumatori non sembra in contrasto con l'indirizzo fondamentale del piano, che nel capitolo dedicato ai modi e ai mezzi dell'azione programmatica (capitolo 3 paragrafo 22) riconosce la necessità di approntare idonee misure per consentire una sempre maggiore partecipazione del movimento cooperativo allo sviluppo del paese, sottolineandone la insostituibile funzione sociale.

b) Allargamento delle tabelle merceologiche per consentire ai commercianti di avvalersi di forme di distribuzione più moderne, senza però incidere sulla possibilità per il singolo operatore di specializzarsi in determinati settori; potenziamento dei sistemi associativi di trasformazione, commercializzazione e vendita dei prodotti dell'alimentazione, anche attraverso la revisione delle attuali norme sul commercio all'ingrosso degli ortofrutticoli, della carne e del pesce; previsione da parte dei pubblici poteri delle esigenze della rete distributiva nell'approvazione dei piani urbanistici; disciplina delle forme di commercio anomale che vanno estendendosi nel settore della distribuzione. Proposte tutte che costituiscono uno sviluppo coerente delle linee espresse nel programma, e possono essere considerate come utili raccomandazioni per la fase di attuazione del programma, insieme con quelle sulle iniziative da assumere per la qualificazione e l'aggiornamento professionale degli addetti al commercio, sulla disciplina della vendita a rate e l'intervento nei confronti dei prezzi imposti e sul controllo della pubblicità.

c) Quanto alla richiesta che i commercianti possano accedere al credito, con o senza contributo statale, anche per l'acquisto dell'immobile e per la formazione delle scorte, essa sembra debba essere più analiticamente studiata in fase di attuazione del programma: particolarmente per la estensione del credito all'acquisto dell'immobile in cui le aziende operano. L'estrema inadeguatezza delle strutture aziendali è l'espressione più visibile dei problemi della distribuzione, soprattutto nel commercio al dettaglio. Favorire la perpetuazione dello stato attuale mediante l'accoglimento di domande di finanziamento per l'acquisto dell'immobile non sembra favorire l'auspicato riordinamento di tali strutture.

2. — Il parere di minoranza comunista ritiene necessaria l'adozione per il commercio all'ingrosso dei prodotti agricolo-alimentari, di misure legislative capaci di permettere lo sviluppo e il potenziamento delle cooperative

di trasformazione e commercializzazione dei prodotti destinati all'alimentazione; la trasformazione dei mercati generali all'ingrosso da strutture di servizi in strumenti di rilevazione e previsione dei consumi e di programmazione degli approvvigionamenti attraverso il collegamento con le organizzazioni e gli Enti comunali di consumo. Mentre il primo punto è integralmente previsto nel programma, in ordine al secondo, che il programma non prevede esplicitamente ma che tuttavia non esclude, si può osservare che è in sede di predisposizione di una nuova legge per i mercati all'ingrosso, peraltro in cantiere presso il Ministero dell'Industria, che i contenuti sopra citati potrebbero trovare accoglimento.

Le altre proposte dei relatori concernono: la riforma dell'attuale sistema delle licenze di commercio, con l'abolizione delle licenze per il commercio all'ingrosso e il mantenimento di quelle al minuto; la soppressione della distinzione fra licenze comunali e prefettizie e l'attribuzione ai comuni della competenza per ogni tipo di licenza; l'ampliamento delle categorie merceologiche; la previsione di requisiti personali per l'iscrizione in appositi albi; la promozione di grandi aziende di distribuzione da realizzarsi ad opera di cooperative di consumo e di forme associative fra gli operatori al dettaglio; la promozione di forme associative fra gli operatori al dettaglio; la predisposizione di particolari forme di incentivazione per le aziende che intendono ammodernare e razionalizzare le loro strutture; la razionalizzazione dell'attività degli Enti comunali di consumo, che secondo i relatori dovrebbe essere principalmente svolta nel settore dell'approvvigionamento delle derrate alimentari all'ingrosso, attraverso uno stretto legame coi mercati generali e le organizzazioni dei produttori; la previsione di demani comunali di aree e attrezzature destinate ad impianti di distribuzione da affidare in gestione a cooperative e a forme associative fra dettaglianti in sostituzione dei mercati rionali; la costituzione di una società finanziaria pubblica collegata ai comuni per il potenziamento dei mercati all'ingrosso e degli E.C.C. e per la formazione dei demani comunali di cui sopra da destinare a centri commerciali e di vendita da affidare a cooperative e ad esercenti associati. Le proposte enunciate — che si inquadrano negli indirizzi programmatici di cui rappresentano delle possibili specificazioni — potranno essere vagliate nella predisposizione delle misure di attuazione del Piano.

15. — *Turismo.*

1. — Il parere di maggioranza della Commissione II condivide l'impostazione generale del capitolo dedicato al turismo e l'indirizzo di politica turistica in esso tracciato.

Per quanto riguarda il rilievo di uno squilibrio fra gli obiettivi fissati e i mezzi destinati al settore, si deve osservare che il programma — nell'attuale stesura — prevede l'erogazione nel quinquennio di 130 miliardi per il rafforzamento dell'organizzazione turistica, accogliendo la proposta del parere di maggioranza. Si riconosce che la spesa pubblica per la promozione e l'organizzazione del turismo è ancora a livelli piuttosto bassi in Italia; lo stanziamento aggiuntivo rappresenta un primo passo per un impegno pubblico più adeguato all'importanza crescente del settore.

2. — Per ciò che concerne il rafforzamento delle attrezzature ricettive, il programma e la relazione programmatica per l'anno 1966 richiamano l'esigenza di approvare una nuova legge — essendo praticamente estinta la legge del 12 febbraio 1962, n. 68 — per l'incentivazione degli investimenti nel settore turistico in relazione agli obiettivi di redistribuzione territoriale e di selezione qualitativa fissati dal programma.

Per altro deve rilevarsi che il giudizio sull'impegno pubblico per il turismo non può prescindere dal considerare le particolari provvidenze previste dalla legge n. 717 per la valorizzazione turistica del Mezzogiorno (comprensori di interesse turistico).

3. — Il parere della Commissione solleva infine alcuni problemi (uno sdoppiamento delle competenze della direzione generale del turismo, inserimento del Ministero del turismo nei comitati ai quali è devoluto il compito del coordinamento dell'azione pubblica e dell'attuazione del programma) che per quanto legittimi non sembra che possano trovare una definizione nel documento programmatico.

4. — Relativamente ai problemi dello spettacolo il parere di maggioranza osserva che le direttive fissate dal programma per tale settore hanno ispirato:

a) la legge sulla cinematografia (5 novembre 1965, n. 1213);

b) il disegno di legge sui teatri di prosa;

c) lo schema di disegno di legge sul teatro lirico, già inviato per il concerto ai Ministeri competenti.

5. — Il parere di minoranza di sinistra ripete, accentuati, i rilievi del parere di maggioranza sullo squilibrio fra obiettivi fissati dal programma per il turismo e i mezzi destinati al settore.

Per questa parte si rinvia alle osservazioni precedentemente fatte al parere di maggioranza.

6. — In particolare il parere rileva come il programma abbia dato una impostazione essenzialmente produttivistica ai problemi del turismo. Il rilievo deve ritenersi del tutto infondato: il programma richiama esplicitamente gli aspetti sociali e formativi del turismo e pone le basi per accentuare l'evoluzione della pratica turistica come fenomeno di massa. Un grosso limite alla realizzazione di tali obiettivi è comunque di carattere istituzionale: il Parlamento dovrebbe approvare una legge che disciplini l'attività degli enti che operano nel settore del turismo sociale, riconoscendone la funzione di servizio sociale.

7. — Opportuna deve ritenersi la proposta contenuta nel parere di minoranza di comprendere il turismo fra le materie oggetto di contrattazione a livello di scambi internazionali fra Stati, e di potenziare l'attività dell'E.N.I.T. e della C.I.T. per la promozione della domanda estera e di controllo dell'azione delle compagnie di viaggio.

8. — Inoltre per quanto riguarda le riserve espresse a proposito del turismo residenziale deve osservarsi che tale forma di turismo viene incoraggiata dal programma oltre che per motivi di redditività, perché essa risulta come quella che più facilmente può attecchire in zone povere (bassi costi del suolo, costo della vita più basso), le quali nello sviluppo del turismo possono trovare una importante integrazione all'intensificazione delle altre attività produttive (agricoltura, commercio, artigianato).

9. — I rilievi circa la promozione del turismo nelle regioni meridionali devono ritenersi superati alla luce delle disposizioni contenute nella legge n. 717 in materia turistica.

10. — Infine l'ultimo rilievo riguarda gli enti periferici dell'organizzazione turistica, le cui funzioni sminuirebbero il ruolo degli enti locali (comuni, province e regioni) per l'impostazione e l'esecuzione della politica turistica. Deve a questo proposito osservarsi che

le attribuzioni degli enti locali e quelle degli enti turistici sono chiaramente definite in sede istituzionale.

11. — Sulla parte relativa allo spettacolo, il parere è nettamente negativo, mancando nel piano l'indicazione dell'onere della spesa pubblica per i settori della prosa e della lirica.

Il programma, data anche la materia, non poteva non limitarsi a fissare le linee generali di intervento sulla base delle quali per altro — come nota la relazione di maggioranza — sono stati già approntati i relativi disegni di legge.

Il parere di minoranza non ritiene rassicuranti le iniziative legislative in corso non essendoci stata ancora alcuna presa di posizione da parte del Consiglio dei ministri, specie per quanto riguarda l'ammontare del relativo onere finanziario.

16. — Finanza pubblica.

1. — Il parere di maggioranza della Commissione Finanze e tesoro (relatore onorevole Scricciolo) si esprime favorevolmente sulle condizioni di equilibrio finanziario indicate dal programma, e sugli obiettivi di riforma fiscale fissati. In esso si afferma tuttavia che la « normativa » per la riforma delle imposte dirette « sarà presuntivamente in vigore al 1970 ».

In proposito si ricordano le assicurazioni fornite da parte del Ministro delle finanze, onorevole Preti, sulla presentazione del disegno di legge-delega al Governo prima della fine dell'anno, con l'auspicio dell'approvazione da parte del Parlamento entro il 1966.

È certo da sollecitare l'approvazione completa e l'applicazione effettiva di questa importante riforma. Il Governo deve impegnarsi in tal senso, indicando i tempi di attuazione.

2. — Il parere di minoranza (Raffaelli ed altri) si caratterizza: *a*) per il rifiuto della politica tributaria e del risparmio pubblico, il quale dovrebbe essere ottenuto non con un contenimento della spesa di parte corrente ma con una maggiore pressione fiscale; *b*) per una critica alla riforma tributaria indicata nel programma, che è accettata nei suoi principi e nelle sue linee generali ma che è ritenuta generica, perché non indicherebbe le condizioni per uno « spostamento dell'asse tributario » dall'imposizione indiretta alla diretta né come si deve colpire la rendita e i sovrappiù, né come il sistema tributario possa

incidere nel processo produttivo del Paese per indirizzarlo ai fini voluti.

Per quanto riguarda il primo punto occorre considerare che la pressione tributaria è determinata in relazione alla necessità di lasciare il necessario spazio ai consumi e agli investimenti produttivi affinché possa raggiungersi l'obiettivo di crescita della nostra economia per quanto attiene sia al reddito sia alla occupazione. D'altronde è l'aumento del reddito che, ampliando la base imponibile, permette un maggiore gettito tributario e anche, in prosieguo, un aumento della pressione fiscale stessa; questa, infatti, non può non tenere conto dell'elevatezza in valori assoluti della ricchezza del Paese e del reddito che essa riesce a produrre.

Dato questo limite alla pressione tributaria, l'aumento del risparmio pubblico necessario per una politica di miglioramento delle attrezzature sociali e collettive del Paese (investimenti sociali) non può essere ottenuto che con il contenimento delle spese di parte corrente. Ciò però il programma non si propone di ottenere attraverso una riduzione generale e generica di tali spese ma attraverso miglioramenti nell'organizzazione della pubblica amministrazione, nell'efficienza della spesa pubblica e nella predisposizione di scale di priorità. Queste ultime sono ben delineate nel programma; le spese per la scuola, la ricerca scientifica, l'assistenza e la previdenza non sono trascurate (come si teme nel parere) ma viene indicato proprio dal programma un impegno in tali settori che non ha riscontro nel passato.

3. — In relazione all'accusa di genericità formulata nei confronti della parte che riguarda la riforma tributaria, si può obiettare quanto segue:

1) la riforma non contrappone le imposte dirette alle indirette ma tende a dare carattere di « progressività » a tutto il sistema tributario. In una certa misura si supera il concetto che le imposte dirette siano « progressive » e le indirette « regressive » perché si introduce nel sistema una imposta monofase sui consumi ad aliquote discriminate secondo i tipi di beni, che sarà ovviamente adoperata per tassare di più i beni di lusso o voluttuari rispetto a quelli necessari. Ma non si trascura, con ciò, di rendere maggiormente progressiva e perequata la tassazione diretta; l'imposta personale sul reddito complessivo avrà aliquote progressive continue come l'attuale complementare; si eliminerà, così, il sistema di progressività a scaglioni

di reddito dell'attuale imposta di ricchezza mobile; ciò non può che migliorare la progressività dell'imposizione diretta e la perequazione tributaria.

In quanto alle rendite e ai sovraprofiti, si introdurrà un'imposta patrimoniale, reale che permetterà di discriminare tra redditi da capitale e redditi da lavoro; a tale fine viene incontro anche l'unificazione di tutti i tributi, gravanti sulle società e sulle persone giuridiche in un'unica imposta sulle società, e la revisione dell'imposta sulle successioni e donazioni.

Per quanto riguarda la possibilità che il sistema tributario permetta di intervenire nel processo produttivo si può notare come tutta la riforma è pensata a tal fine; è per questo che si è voluto un sistema impositivo unitario e manovrabile, accentrando gli accertamenti nelle mani dello Stato affinché si possano avere risultati efficaci e prontezza di interventi sia ai fini della politica di piano sia di quella anti-congiunturale.

Vi sono poi alcune affermazioni riguardanti la finanza locale che sono dovute a una non puntuale interpretazione del contenuto del programma.

L'indicazione della percentuale di spesa di parte corrente degli enti locali sul totale di tale spesa della pubblica amministrazione non significa una riduzione *tout court* della partecipazione degli enti locali alla politica di spesa della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale, esse saranno effettuate dagli enti locali come e più che in passato ma l'onere finanziario sarà sopportato maggiormente dallo Stato e sarà facilitato l'accesso al credito agevolato migliorando l'intervento della Cassa depositi e prestiti.

Altra affermazione che deriva da un errore di interpretazione è quella inerente al risanamento della situazione debitoria degli enti, che il programma vorrebbe effettuare con contributi e solo a favore di enti che elaborino un « piano a breve scadenza di ripianamento dei loro bilanci ». Il programma invece afferma che deve essere messo allo studio un piano generale di ammortamento della situazione debitoria e che lo Stato intervenga nel frattempo con speciali contributi a favore di comuni che presentino un piano di risanamento (e non di ripianamento) finanziario; questo intervento ha carattere di stimolo verso gli amministratori locali perché rivedano la politica di bilancio dei loro enti.

Infine, non è affermato in nessun rigo del programma che si debbano tassare maggior-

mente, con l'imposta di consumo comunale, i beni necessari; la revisione di tale imposta sarà fatta dopo l'introduzione della T.V.A. e solo al fine di concordare con la nuova situazione l'imposizione dei consumi da parte di enti locali; è auspicabile che tale revisione serva anche a migliorare le condizioni di accertamento e di riscossione che attualmente non sempre sono soddisfacenti.

Singolare è invece il rifiuto — in contraddizione con il parere della stessa minoranza alla Commissione lavoro — di gravare il servizio di sicurezza sociale su tutti i soggetti della collettività secondo la loro capacità contributiva.

4. — Il parere dei liberali (Trombetta, Marzotto, Baslini) è incentrato su due argomenti: *a*) l'aumento dell'ingerenza dell'autorità pubblica ai fini dell'impiego delle risorse, che non risponderebbe a criteri di produttività, rilevato soprattutto attraverso l'aumento nella pressione fiscale e il ricorso al mercato finanziario; *b*) la presunta impossibilità della pubblica amministrazione di ottenere il risparmio indicato nella nota aggiuntiva 1966-1970 dato che non si sarebbe tenuto opportuno conto della situazione attuale.

Per quanto riguarda il primo punto, occorre subito rilevare come alla pressione tributaria il programma abbia imposto un aumento molto contenuto proprio in considerazione di ragioni produttivistiche; essa, ad esempio, risulterà al 1970 inferiore a quella manifestatasi nel 1963 in Francia e in Germania occidentale; e passerà dal 38 per cento del reddito nazionale lordo al costo dei fattori nel 1963 al 39 per cento nel 1970 laddove nel quinquennio 1959-63 è passata dal 32 per cento al 35,2 per cento (1). Per questo verso quindi non vi è ragione di preoccupazioni quanto alla produttività del sistema. Lo stesso ricorso al mercato finanziario va qualificato: esso non aumenta se lo si consideri al netto di quanto la pubblica amministrazione restituisce al settore produttivo sotto forma di contributi, concorsi in interessi e fondi di dotazione per crediti agevolati e non; infatti di fronte ad un indebitamento di 6.500 miliardi la pubblica amministrazione restituirebbe al settore produttivo ben 6.400 miliardi; il processo è quindi di intervento a sostegno delle attività economiche e di indirizzo di esse.

(1) Ove poi si tenga conto dei dati del reddito nazionale della nuova contabilità ISTAT, la pressione tributaria risulterà più bassa.

D'altronde il risparmio pubblico copre nel programma quasi per intero il fabbisogno per investimenti diretti della pubblica amministrazione (5.400 contro 5.250 di risparmio).

Circa le perplessità sul risparmio pubblico, occorre sottolineare la ripresa verificatasi nel primo semestre del 1966 nelle entrate tributarie dello Stato; esse si sono accresciute ad un saggio del 10,1 per cento rispetto allo stesso periodo del 1965; se si ipotizza un tasso di incremento del reddito del 7,8 per cento (ultime previsioni I.S.CO.) si raggiunge un'elasticità di 1,29 superiore a quella ipotizzata nel programma. Pertanto è possibile recuperare il terreno perduto nel 1965, e, per questo verso, raggiungere il risparmio indicato. Occorre però mantenere la spesa di parte corrente entro i limiti indicati dal programma; in questa politica consiste e la possibilità di compiere gli investimenti sociali programmati e quella di lasciare al sistema produttivo possibilità di espansione adeguate all'obiettivo di reddito proposto.

17. — Finanza locale.

1. — Il parere di maggioranza della II Commissione sui problemi della finanza locale, prende l'avvio da una considerazione generale che è accettata dal programma. In esso si riconosce che « ... è una dannosa illusione pensare che la sistemazione finanziaria degli enti locali possa avvenire senza un profondo e radicale rinnovamento di tutta la legislazione che li riguarda ».

Tale riconoscimento però non trova sempre riscontro in tutte le particolari proposte che si svolgono successivamente; in particolare in quelle che riguardano interventi finanziari non coordinati ad una completa riforma, che invece viene indicata, nelle sue linee generali, nel programma.

Nel programma, si prevede: 1) una revisione delle attribuzioni degli enti locali in materia di imposizione tributaria, nell'ambito della più generale riforma tributaria e nel senso di lasciare ad essi quei tributi che possano essere meglio accertati e riscossi: le imposte reali; 2) per ovviare alla loro eventuale mancanza di mezzi finanziari, una revisione completa del sistema delle compartecipazioni ai tributi erariali e dei contributi statali, nel senso che vengono attribuiti contributi generici per la parte corrente, attraverso indici su base molteplice e con un meccanismo oggettivo e automatico e per la parte in conto capitale, a fronte di opere programmate in linea con gli obiettivi generali

del programma; 3) il sistema di contributi sarà perequativo tra le disponibilità finanziarie degli enti locali attraverso l'introduzione di « indici di sottosviluppo » sia per i contributi di parte corrente che in conto capitale; 4) la facilitazione dell'accesso al credito da parte degli enti locali attraverso un rafforzamento della azione svolta dalla Cassa depositi e prestiti in loro favore; 5) un piano generale di ammortamento finanziario, da mettere a punto nei suoi meccanismi e nei modi di reperimento dei fondi, e, per un'azione più immediata, una contribuzione speciale dello Stato a quei comuni che elaborino un piano di risanamento dei bilanci. Per quanto attiene all'influenza dell'attuale situazione legislativa anche sulla situazione finanziaria, il programma riconosce, come fa il parere di maggioranza, che essa vada rinnovata; infatti è previsto:

a) una nuova definizione di compiti e attribuzioni degli enti locali, nell'ambito della legislazione regionale;

b) l'istituzione delle regioni, che permetta la revisione degli attuali schemi di controllo di legittimità e di merito;

c) il riassetto territoriale-amministrativo degli enti locali minori, anch'esso nell'ambito della legislazione regionale.

Per poter operare in questa direzione bisogna però iniziare subito una politica coerente; l'aumento delle compartecipazioni attuali o la istituzione di nuove compartecipazioni non sono in linea con una politica globale di contribuzione dello Stato agli enti territoriali, sulla base di parametri oggettivi e di meccanismo automatico e dinamico.

Si è d'accordo con il parere per quanto riguarda:

1) l'estensione dell'articolo 81 della Costituzione alle spese legiferate a carico di enti locali;

2) la raccomandazione di rendere tempestivi il pagamento dei contributi statali, la erogazione dei mutui della Cassa depositi e prestiti e il pagamento dei canoni da parte dell'E.N.El. per i bacini imbriferi;

3) il rispetto dei termini di legge per la approvazione dei bilanci da parte degli enti e degli organi di tutela;

4) un ricorso più generale all'istituto del consorzio tra enti locali per specifiche finalità, permesso dall'attuale legislazione.

Non si può concordare invece con la proposta di assunzione da parte dello Stato dei mutui contratti dai piccoli comuni sia perché snaturerebbe l'impostazione generale data al problema dal programma sia per il criterio

soggettivo che la proposta contiene nella valutazione delle responsabilità degli amministratori.

2. — Per quanto riguarda la proposta di « ancorare la misura dei mului a pareggio dei bilanci non già al *deficit* di questo o quello esercizio ma a razionali criteri, sulla base di parametri obiettivi », esso rientra nella linea di intervento indicata nel programma ma per quanto riguarda la contribuzione dello Stato; per la copertura dei *deficit* non si può lasciare che i comuni si indebitino con istituti di credito e con privati anche a gravi condizioni, perché i « parametri obiettivi » manifestano la possibilità di economie; si può agire, come il meccanismo indicato nel programma permette, attraverso incentivi e disincentivi (da inserire negli indici per l'attribuzione dei contributi) ad una oculata amministrazione da rilevare in base a « criteri ottimali nella organizzazione dei servizi ». Nemmeno è possibile il blocco delle assunzioni in maniera generale; anche per controllare questo aspetto si deve usare il criterio degli incentivi e disincentivi da ottenere attraverso gli indici a base molteplice.

3. — Un'ultima risposta occorre dare alla proposta — contenuta anche nel parere di minoranza Borsari — per quanto attiene all'estensione dell'imposizione diretta e personale da parte degli enti locali. Sia la dottrina che la esperienza italiana ed estera dimostrano come i tributi diretti e personali non possono essere imposti dagli enti locali pena una dispersione dell'attività tributaria che può creare sperequazioni tra una circoscrizione amministrativa e l'altra e facilitare l'evasione dato che le persone e i redditi possono muoversi sul territorio; ciò invece non è per le imposte indirette e reali; per questo il programma lascia agli enti locali l'imposizione di tributi reali.

4. — Il parere di minoranza (Borsari, Pagliarani, Viviani Luciana) è incentrato sulla esigenza di allargare l'autonomia e il campo d'azione degli enti locali. Da questa esigenza si fa derivare la richiesta urgente di attuazione dell'ente regionale; la riforma dell'attuale legge comunale e provinciale; la partecipazione degli enti locali al generale processo di programmazione; la revisione dei sistemi dei controlli sugli enti locali minori.

Di questa esigenza il programma tiene conto: nel considerare la regione come uno degli strumenti essenziali per un processo di programmazione democratico e per una po-

litica di sviluppo territorialmente equilibrata; nel prevedere, nell'ambito della legislazione regionale, un'ampia riforma delle attribuzioni dei compiti e dei controlli per gli enti locali minori; nell'indicare che alla regione occorre porre l'obbligo di consultare le province, i comuni e i consorzi (capitolo III, pag. 26 del programma 1965-69).

5. — Per quanto riguarda l'autonomia finanziaria degli enti locali, occorre rifiutare l'impostazione del problema secondo la quale l'autonomia finanziaria dipenderebbe direttamente da una autonomia di imposizione tributaria; occorre che gli enti locali abbiano mezzi finanziari adeguati ai loro compiti; che questi provengano in parte da imposizioni e in parte da contribuzioni statali non è rilevante ai fini dell'autonomia finanziaria purché le contribuzioni rispondano a criteri di attribuzione obiettivi, predeterminati e certi, come accade nella maggior parte dei paesi occidentali.

Il programma ritiene che il sistema tributario debba rispondere ad esigenze di manovrabilità, di chiarezza, di progressività perequata; per tali ragioni si pone l'esigenza che « la struttura della finanza degli enti territoriali minori deve essere coordinata con quella della finanza statale, per evitare conflitti nelle politiche finanziarie ed economiche perseguite ». È per tali ragioni che la riforma tributaria — per altro accettata, nei suoi principi, dalla minoranza di sinistra, nel parere espresso alla Commissione Finanze e tesoro — accentua l'accentramento del potere di imposizione nello Stato, pur lasciando spazio per imposizioni reali agli enti locali; ed è a causa di questo e per svolgere un'azione perequativa a favore degli enti locali di zone povere, che si prevede l'attribuzione di contributi statali, che redistribuiscano, in un concetto unitario di finanza pubblica, parte delle entrate statali tra gli enti locali secondo le loro esigenze attraverso un meccanismo autonomo che faccia riferimento a criteri obiettivi.

18. — *Credito e risparmio privato.*

1. — Il parere di maggioranza (relatore onorevole Scricciolo) della Commissione Finanze e tesoro rileva « insufficienze marcate dal medio credito industriale » per il quale, secondo il relatore, bisogna « ammorbidire le garanzie reali » allo scopo di evitare che il credito agevolato sia erogato soltanto a favore delle grosse *holdings*.

In effetti, negli ultimi due anni, si è registrata da parte soprattutto degli istituti speciali di credito una politica di finanziamenti meno legata agli schemi tradizionali (garanzie reali, finanziamenti in fideiussione di grossi complessi) e questi stessi istituti hanno sentito la necessità di dirigere, in gran parte, i finanziamenti verso settori che mostravano una seria possibilità di sviluppo.

La preoccupazione espressa dal Relatore è tuttavia valida, e appare coerente con le funzioni che il piano assegna al credito industriale per il conseguimento degli obiettivi programmatici. Come autorevole è il richiamo della Commissione agli istituti bancari perché « riconducano l'attività creditizia al metro dell'interesse pubblico espresso con il piano ».

2. — Il problema delle garanzie delle imprese verso gli istituti di medio credito viene toccato anche nel parere di minoranza (Raffaelli, Minio, Lenti, Carocci, Nicoletto, Lezzi, Vespignani, Soliano, Mariconda, Astolfi Maruzza e Villani), il quale introduce anche la proposta di garanzie pubbliche a determinati tipi di investimento.

Non sembra opportuno ingrandire il problema oltre i limiti stabiliti dal piano. Il problema di garanzie pubbliche da sostituire a garanzie reali comporta difficoltà di ordine pratico e giuridico di grande entità, e non sembra costituire una soluzione accettabile anche in termini di politica industriale.

Il parere di minoranza comunista presenta inoltre una serie di proposte sulla riforma legislativa dei compiti e delle funzioni del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, sui controlli del sistema creditizio, sulla unificazione del credito industriale, sulla istituzione di società finanziarie, di un isti-

tuto di credito agrario articolato regionalmente, su una nuova legislazione delle casse di risparmio, sul decentramento regionale della cassa artigianale.

Alcune di queste proposte possono essere considerate in linea con gli orientamenti e gli obiettivi del piano in questo settore: nel loro complesso costituiscono tuttavia un programma di riforma totale di tutto il sistema del credito, chiaramente non realizzabile, né auspicabile in tutte le sue determinazioni.

3. — Il parere di minoranza liberale (Trombetta, Marzotto, Baslini), partendo da alcune considerazioni contenute nella relazione della Banca d'Italia sul fabbisogno finanziario dello Stato — comprese aziende autonome ed enti pubblici — per il 1963 (3.000 miliardi circa), trae la conclusione della scarsa attendibilità del finanziamento del piano nell'attuale realtà economica. Si deve osservare in proposito che il fabbisogno finanziario della pubblica amministrazione e degli enti pubblici per il 1966 è stato valutato dalla Banca d'Italia sulla base di previsioni di competenza e non di cassa e non tiene conto degli avanzi di certi settori che rientrano nella pubblica amministrazione con nette duplicazioni quando si riferisce al fabbisogno delle aziende autonome. Per tali ragioni, oltre che per la pericolosità di usare dati finanziari riferiti ad un singolo anno ai fini della valutazione di andamento di medio periodo, non si ritiene che le considerazioni svolte portino a modificare la valutazione positiva che si deve dare circa le condizioni di equilibrio finanziario formulate nel piano.

CURTI AURELIO e DE PASCALIS,
Relatori per la maggioranza.

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

ART. 1.

Sono approvate le finalità e le linee direttive generali dell'annesso programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969.

ART. 2.

Per il conseguimento delle finalità di cui al precedente articolo, il Governo prende le iniziative necessarie sul piano legislativo, anche in relazione al disposto dell'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, adotta i provvedimenti occorrenti sul piano amministrativo o riferisce annualmente al Parlamento sui provvedimenti adottati e sui risultati conseguiti.

ART. 3.

Con successive leggi saranno determinati le attribuzioni e l'ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e saranno fissate le modalità e le procedure per la programmazione.

N.B. — Il testo del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969, annesso al disegno di legge, è pubblicato nello stampato n. 2457/1.

TESTO
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

È approvato il primo programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70, allegato alla presente legge, come quadro della politica economica finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici.

ART. 2.

Per il conseguimento delle finalità del programma di cui al precedente articolo, il Governo prende le iniziative necessarie sul piano legislativo anche in relazione al disposto dell'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, adotta i provvedimenti occorrenti sul piano amministrativo e riferisce annualmente al Parlamento sui provvedimenti adottati e sui risultati conseguiti.

ART. 3.

Con successive leggi saranno fissate le modalità e le procedure per la programmazione, nel rispetto delle competenze e dei diritti costituzionali delle Regioni.

N.B. — Il testo del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70, approvato dalla V Commissione Bilancio e partecipazioni statali, è pubblicato nello stampato 2457-A-Allegato 1.

PAGINA BIANCA

INDICE

PARTE PRIMA	Pag. 3	PARTE QUARTA	Pag. 32
1. - I PRECEDENTI STORICI	» 3	1. - PREMessa	» 32
2. - LE FASI DELL'ELABORAZIONE DEL PROGRAMMA	» 6	2. - PROBLEMI ISTITUZIONALI DELLA PROGRAMMAZIONE NELL'ORDINA- MENTO ITALIANO	» 32
3. - LE DISCUSSIONI SULLA POLITICA DI PIANO	» 7	3. - RIFORMA DELLO STATO	» 35
4. - FINALITÀ ED OBIETTIVI	» 8	4. - STATUTO DEI DIRITTI DEI LAVO- RATORI	» 36
5. - L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA ECONO- MICO NEL QUINQUENNIO 1966-70	» 41	5. - ABITAZIONI E POLITICA EDILIZIA	» 36
PARTE SECONDA	Pag. 15	6. - ISTRUZIONE E RICERCA SCIENTIFICA	» 37
1. - IL SETTORE PUBBLICO NEL PRO- GRAMMA	» 15	7. - SANITÀ, PREVIDENZA E ASSISTEN- ZA SOCIALE	» 40
2. - GLI STRUMENTI E I MODI DI AT- TUAZIONE	» 17	8. - TRASPORTI E MARINA MERCANTILE	» 44
3. - ASPETTI GIURIDICO-ISTITUZIONALI DEL PROGRAMMA E DELLA SUA AP- PROVAZIONE CON LEGGE	» 24	9. - OPERE PUBBLICHE	» 48
PARTE TERZA	Pag. 30	10. - POSTE E TELLCOMUNICAZIONI	» 49
		11. - AGRICOLTURA	» 50
		12. - INDUSTRIA	» 52
		13. - PARTECIPAZIONI STATALI	» 55
		14. - COMMERCIO	» 57
		15. - TURISMO	» 59
		16. - FINANZA PUBBLICA	» 60
		17. - FINANZA LOCALE	» 62
		18. - CREDITO E RISPARMIO PRIVATO	» 63
		DISEGNO DI LEGGE	Pag. 65