

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2457-A-ter

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE
(BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORI VALORI E PASSONI, *di minoranza*)

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
(GUI)

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

INDICE

PREMESSA	Pag. 5	PARTE VII. — GLI STRUMENTI DEL PRO-	Pag. 31
PARTE I. — LE VARIE STESURE DEL		GRAMMA	
« PROGRAMMA »	» 5	1. — La spesa pubblica	» 31
1. — Il testo originario	» 5	2. — Il Fondo per lo sviluppo eco-	» 32
2. — La nota aggiuntiva	» 8	nomico e sociale	» 32
3. — Le variazioni ISTAT	» 8	3. — Il Ministero del bilancio e i	» 32
4. — Il cosiddetto « testo unificato »	» 9	suoi poteri	» 32
5. — Le variazioni apportate in	» 10	4. — Le partecipazioni statali	» 33
Commissione	» 10	5. — La gestione privatistica del-	» 34
6. — Un primo giudizio sui diversi	» 11	l'industria statale	» 34
testi	» 11	6. — Il controllo degli investimenti	» 35
PARTE II. — I PRECEDENTI DELLA PRO-		7. — La riforma delle società per	» 36
GRAMMAZIONE	» 11	azioni	» 36
1. — Richiami erronei	» 11	8. — Lo strumento fiscale	» 36
2. — La conferenza economica so-	» 12	9. — La politica del credito	» 36
cialista del 1947	» 12	10. — Il C.I.P.	» 37
3. — La vera posizione della CGIL	» 12	11. — Conclusioni	» 37
4. — Lo schema Vanoni	» 13	PARTE VIII. — LE SCELTE EFFETTIVE DEL	
5. — La « nota aggiuntiva » del 1962	» 13	PROGRAMMA	» 38
PARTE III. — LA PROGRAMMAZIONE ECO-		1. — La ricerca scientifica	» 38
NOMICA IN EUROPA	» 14	2. — L'agricoltura	» 40
1. — La programmazione capitali-	» 14	3. — L'industria	» 44
stica	» 14	4. — I trasporti	» 45
2. — La programmazione in Inghil-	» 15	5. — L'urbanistica e l'edilizia	» 48
terra e nel Belgio	» 15	6. — L'istruzione e la formazione	» 49
3. — La « programmazione concer-	» 16	professionale	» 49
tata » francese	» 16	7. — La sicurezza sociale	» 50
PARTE IV. — LA POLITICA ECONOMICA		8. — Riforma della pubblica ammi-	» 52
DEL CENTRO-SINISTRA E LA PRO-	» 17	nistrazione	» 52
GRAMMAZIONE	» 17	9. — Sviluppo e territorio	» 53
PARTE V. — LE RIFORME CHE DOVEVANO		10. — La politica dei redditi	» 54
PRECEDERE IL PIANO	» 18	PARTE IX. — GIUDIZIO GLOBALE SUL PIA-	
PARTE VI. — ESAME DELLE CIFRE DEL		NO E CONFRONTO CON IL PROGRAM-	
PIANO E CONFRONTO CON LE VA-	» 22	MA DI POLITICA ECONOMICA DELLA	
RIAZIONI APPORTATE DAL « TESTO	» 22	C.E.E.	» 56
UNIFICATO »	» 22	PARTE X. — CONSIDERAZIONI PRELIMI-	
1. — L'ipotesi di aumento del red-	» 23	NARI PER UNA POLITICA ECONO-	
dito nazionale	» 23	MICA ALTERNATIVA	» 58
2. — Metodo e sostanza di elabora-	» 23	1. — Condizioni fondamentali	» 58
zione del piano	» 23	2. — La « razionalità oggettiva »	» 58
3. — Il problema dell'occupazione	» 24	3. — La contabilità sociale globale	» 59
4. — Lo squilibrio tra Nord e Sud	» 26	4. — Alternative di sviluppo	» 60
5. — Le cifre relative agli impieghi	» 29	5. — La gerarchia dei consumi	» 60
sociali	» 29	PARTE XI. — LA POLITICA ALTERNATIVA	
6. — Le cifre sulle risorse e sul fi-	» 30	AL PROGRAMMA QUINQUENNALE	» 60
nanziamento del piano	» 30	1. — Quattro indicazioni fondamen-	» 60
7. — La contraddizione di fondo del	» 31	tali	» 60
« programma »	» 31	2. — Nuovo ruolo dell'industria	» 62
		pubblica	» 62

IV LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

3. - Struttura delle partecipazioni statali	Pag. 62	14. - Politica del credito e del risparmio	Pag. 68
4. - Funzioni del Ministero delle partecipazioni statali	63	15. - Politica dei trasporti	» 68
5. - Partecipazioni miste	» 63	16. - Politica urbanistica e dell'edilizia	» 69
6. - Scelte prioritarie dell'accumulazione pubblica	» 64	17. - Pubblica istruzione	» 70
7. - Gli istituti di credito controllati dallo Stato	» 65	PARTE XII. — PROCEDURA PER L'APPROVAZIONE DEL PROGRAMMA	» 71
8. - Le industrie di trasformazione dei prodotti agrari	» 65	1. - Cosituzionalità di una legge di programmazione	» 71
9. - Criteri di gestione dell'impresa pubblica	» 65	2. - Requisiti di una legge di programmazione	» 71
10. - Lo strumento fiscale	» 66	3. - Stanziamenti di spesa pluriennali	» 72
11. - Controllo degli investimenti privati	» 67	4. - Procedure parlamentari in materia	72
12. - Riforma delle società per azioni	» 67	5. - L'articolo 1 del disegno di legge	» 73
13. - Funzioni del C.I.P.	» 67	6. - L'articolo 2	» 74
		7. - L'articolo 3	» 75
		8. - Conclusioni	» 76

PREMESSA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il programma di sviluppo economico che attraverso una lunga serie di rielaborazioni e di revisioni è all'esame del Parlamento è giudicato in modo nettamente negativo dai socialisti unitari.

Proprio per questa ragione, il gruppo parlamentare del P.S.I.U.P. ritiene di dover dare di tale giudizio una motivazione molto ampia, che non può essere limitata neppure al semplice esame del testo di programma presentato, ma richiede un minimo di osservazioni e di precisazioni sui contenuti in genere di una politica di piano quali sono venuti delineandosi nei Paesi dell'Europa Occidentale, caratterizzati dalla esistenza di una economia di mercato.

Un programma non può essere giudicato e valutato soltanto sulla base dei suoi fini dichiarati. I fini dichiarati di un programma possono rappresentare, a seconda dei casi, soltanto delle buone intenzioni o delle velleità o delle proclamazioni di rito.

Il giudizio sul Programma quinquennale richiede quindi una analisi sulle scelte reali che in esso sono contenute, e questa analisi non può prescindere dagli atti pratici che la coalizione di Governo presentatrice del Programma ha compiuto nel corso di questi anni di direzione della cosa pubblica.

Le scelte reali del Programma si ritrovano anzitutto nel tipo di programmazione che esso propone, e negli strumenti che intende adottare nel rapporto fra azione economica pubblica e iniziativa privata, nei contenuti relativi ai livelli occupazionali, ai redditi da lavoro, ai consumi privati e pubblici, agli investimenti e alla loro dislocazione.

La nostra relazione comprenderà quindi anzitutto una breve descrizione del Programma che ci è sottoposto; poi una ricostruzione del cammino percorso per pervenire alla formulazione del documento attuale; una analisi del tipo di programmazione adottato, anche sulla scorta del confronto con le esperienze di altri paesi occidentali; un esame dello stato attuale delle riforme che avrebbero dovuto precedere e accompagnare il Programma; l'analisi delle cifre del Piano; un esame del programma settore per settore; l'indica-

zione delle proposte alternative al tipo di politica e di sviluppo economico proposti; ed infine le nostre osservazioni sugli aspetti giuridici del « Programma » e sul modo, quindi, con il quale il Parlamento dovrebbe condurne e concluderne l'esame.

PARTE PRIMA

LE VARIE STESURE DEL « PROGRAMMA »

1. — IL TESTO ORIGINARIO.

Il Programma quinquennale di sviluppo nella sua originaria edizione comprende cinque parti.

Nella prima si espone il quadro generale del Programma e si riassumono le finalità della programmazione nel superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali.

Segue l'affermazione che, in particolare, la programmazione si propone l'eliminazione delle lacune tuttora esistenti in dotazioni e servizi di primario interesse sociale, il raggiungimento di una sostanziale parità fra la remunerazione del lavoro in agricoltura e nelle attività extra-agricole; l'eliminazione del divario tra zone arretrate, con particolare riguardo al Mezzogiorno, e zone avanzate.

Come si vede il Programma esclude dalle proprie finalità un mutamento radicale dell'attuale gerarchia dei consumi e degli investimenti, la massimizzazione dei redditi da lavoro e non definisce in termini adeguati l'impegno per la piena occupazione dei lavoratori.

Specificando gli obiettivi dichiarati nel primo capitolo, il Programma si propone il pieno impiego delle forze di lavoro, una accelerazione del ritmo di sviluppo della produzione agricola tale da soddisfare in più ampia misura la crescente domanda interna e da aumentare l'esportazione, l'aumento della produttività agricola e la riduzione della sottoccupazione in agricoltura, una ripartizione territoriale dei nuovi posti di lavoro da creare nei settori non agricoli, e in particolare nell'industria, più favorevole alle regioni del Mezzogiorno, la ripartizione delle risorse fra i diversi impieghi tale da soddisfare in più ampia misura i bisogni collettivi.

I vincoli per il raggiungimento di tali obiettivi « si riassumono nella doppia condizione di una sostanziale stabilità del livello dei prezzi e di un equilibrio dei conti con l'estero ». A questo punto il Programma sottolinea subito la necessità di un aumento della produttività « in modo da consentire all'economia italiana in tutti i settori produttivi, il mantenimento di condizioni competitive con le altre economie, sia sul mercato interno, sia su quello internazionale » e condiziona sostanzialmente l'obiettivo della piena occupazione a questo aumento della produttività.

Non si fa alcun accenno, in questa parte, in relazione agli aumenti di produttività, alla garanzia che essi avvengano in termini tali da puntare sul rinnovamento tecnologico e non sullo sfruttamento del lavoro dipendente e non si tiene conto che aumento di produttività e piena occupazione possono essere resi compatibili mediante sostanziali mutamenti qualitativi nelle scelte di investimento e di consumo e nella politica degli scambi con l'estero.

Vengono quindi indicati in termini quantitativi gli obiettivi di incremento del reddito, di impiego della forza lavoro, degli investimenti, e della ripartizione fra impieghi sociali e consumi privati.

Il III Capitolo è uno dei punti essenziali del Programma: esso esamina i modi e i mezzi dell'azione programmatica, in altri termini come ci si propone di realizzare gli obiettivi precedentemente delineati in termini quantitativi e qualitativi. In questa parte occorre distinguere le misure che si riferiscono alla azione programmatica vera e propria, e quelle che si riferiscono a riforme di istituti e, più in generale, dell'ordinamento dello Stato.

Il Programma, precisato che « si compie in un'economia mista, nella quale coesistono centri di decisione privati e pubblici », distingue fra le Amministrazioni pubbliche — considerate « soggetti attivi del programma », cui « si pone il problema di coordinare le loro attività in vista dell'attuazione del programma » —, « le imprese e gli enti pubblici dotati di autonomia organizzativa e finanziaria » — che « hanno la responsabilità di conformare le loro decisioni agli obiettivi del programma » — e le imprese private.

Per quanto riguarda le imprese private il Programma si limita a dire che « l'azione programmatica si esplicherà attraverso il coordinato esercizio dei poteri attribuiti dalla legislazione vigente agli organi pubblici e la formulazione di politiche atte ad influenzare le valutazioni di convenienza degli operatori ». Inoltre si fa accenno ad una non ancora pre-

sentata legge sulle procedure, in base alla quale gli organi della programmazione dovrebbero avere il potere di « richiedere alle associazioni industriali di categoria informazioni sui programmi di sviluppo dei vari settori, e in particolare alle imprese di maggiori dimensioni i loro programmi pluriennali di investimento ». La conseguenza di tali informazioni dovrebbe essere « di poter discutere con i loro responsabili le implicazioni di tali programmi sia per quanto riguarda la loro compatibilità con gli obiettivi generali del programma, sia per quanto riguarda il reciproco adattamento con gli investimenti pubblici ».

Mancando tuttora il disegno di legge sulle « procedure », questi restano nel programma di sviluppo italiano i soli accenni al tipo di rapporto o di concerto istituzionale fra azione economica pubblica e imprese private.

La seconda parte del capitolo è ugualmente assai importante e sarà oggetto di nostro particolare esame: contiene un elenco di riforme che avrebbero dovuto, come si è detto, precedere e accompagnare la programmazione. Vi è in ciò l'eco, ormai deformata, delle originarie richieste di taluni ambienti della coalizione di centro-sinistra, che nel 1961-62 chiedevano che « a monte del Programma », venissero attuate alcune riforme di struttura, nell'industria, attraverso una prima nazionalizzazione, che avrebbe dovuto riguardare l'energia elettrica (ma sciogliendo le società elettriche e con misure atte ad impedire quanto poi è avvenuto con l'uso degli indennizzi) e nell'agricoltura attraverso la creazione degli Enti di sviluppo, dotati di potere di esproprio, e la liquidazione della Federconsorzi, e infine nell'ordinamento dello Stato con la creazione delle Regioni.

Nell'elenco non è prevista alcuna nazionalizzazione, e quanto alla legge urbanistica ne venivano affermate le finalità sottolineando che la legge (gennaio 1965 !) « è di imminente presentazione al Parlamento ».

Nel quarto capitolo, riprendendo e ampliando il tema delle condizioni essenziali per l'attuazione della politica di programmazione, vengono sottolineati in modo particolare due temi: quello dell'aumento della efficienza del sistema e quello di un andamento dei redditi di lavoro dipendente « che non deve procedere in modo troppo difforme dall'incremento di produttività ».

Anche questo è uno dei punti chiave del programma e per valutarne le reali finalità e caratteristiche occorre tenere conto che l'intero capitolo IV è stato rimaneggiato e ampliato (con l'aggiunta della parte relativa alla

« efficienza ») sulla base della relazione Petrilli al C.N.E.L.

La seconda parte è dedicata agli impieghi sociali e comprende le voci abitazione, sicurezza sociale, istruzione e formazione culturale, formazione professionale, ricerca scientifica e tecnologia, trasporti, poste e telecomunicazioni, altre opere pubbliche.

La parte terza è consacrata invece ai problemi dell'assetto territoriale e comprende sia il tema dello sviluppo economico del Mezzogiorno sia gli squilibri regionali e la politica urbanistica. E da notare che le affermazioni contenute in questa parte ricevono chiarimento - e chiarimento negativo - da provvedimenti (proroga della Cassa per il Mezzogiorno, Cassa del Centro-Nord), approvati nel periodo che va dalla formulazione del Piano alla sua discussione, oltretutto dalla politica economica corrente della coalizione di centro-sinistra di questi anni, sia durante che dopo la cosiddetta « congiuntura ».

La parte IV doveva delineare le politiche di intervento nei settori direttamente produttivi: agricoltura, industria, commercio, turismo, politica degli scambi. Anche per questa parte sono da tenere presenti, per valutare le scelte reali ed effettive del programma, le iniziative legislative promosse dalla coalizione governativa che presenta il Piano: per quanto riguarda l'agricoltura le leggi sulla mezzadria, sugli Enti di sviluppo, sull'A.I.M.A., sugli Enti agricoli, il Piano verde n. 2; per quanto riguarda l'industria, i programmi e l'attività delle aziende a partecipazione statale, l'atteggiamento del Governo nei confronti dei processi di fusione e di concentrazione in alto, il disegno di legge sull'industria tessile, i problemi del M.E.C. e della crescente presenza di capitale straniero, e americano in particolare, in Italia. Ciò chiarisce, come vedremo, le affermazioni più volte ripetute in questa parte del piano circa la necessità di perseguire l'efficienza « attraverso l'ampliamento delle dimensioni aziendali nei settori d'impulso » e sulla promozione di « innovazioni tecnologiche nei settori più avanzati » e di « processi di razionalizzazione e ammodernamento in quelli più ritardati ».

E da notare che nella « politica degli scambi » manca ogni accenno alla problematica specifica posta dal M.E.C. e dal Kennedy Round, e dai problemi connessi con i rapporti con l'area socialista e con i paesi sottosviluppati e ci si limita a ribadire che « l'economia italiana è fondata sul principio del mercato aperto », che « il suo mantenimento costituisce una condizione generale del programma »,

e che « l'azione pubblica tenderà dunque a promuovere le esportazioni al massimo livello, senza per altro creare forme di sostegno artificioso ».

La quinta e ultima parte del Programma affronta i problemi del suo finanziamento.

Anzitutto quelli della finanza pubblica, per far fronte, nel prossimo quinquennio, alle spese correnti e alle spese in conto capitale previste, tenendo conto degli impegni programmatici.

Nelle ipotesi di copertura, per quanto concerne le entrate tributarie, il Programma ricordava i lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria nominata nel 1962. Senonché è da tener conto che in base alle più recenti dichiarazioni dell'attuale Ministro delle finanze, la riforma tributaria è prevista per il 1970.

Ad essa veniva dedicata gran parte del XXIII capitolo, mentre una parte assai limitata, di poche righe, è riservata alla finanza locale, a proposito della quale vengono affermati alcuni principi: che « gli enti locali dovranno provvedere con la necessaria gradualità, a riportare le loro gestioni autonome (o imprese municipali) in condizioni di pareggio », e che « relativamente alla attuale pesante situazione debitoria complessiva degli enti locali, appare opportuno che essa sia riportata a parte nelle contabilità dei singoli enti e che sia posto allo studio un piano generale d'ammortamento finanziario. Lo Stato potrà contribuire all'ammortamento di tale debito, nei confronti di quei Comuni che elaborino un piano a breve scadenza di risanamento dei bilanci ».

La politica della finanza pubblica e le condizioni di distribuzione del reddito ipotizzate (politica dei redditi come affermazione, riduzione dell'incremento dei salari e dei consumi come realtà) dovrebbero assicurare la compatibilità tra il volume globale del risparmio e quello degli investimenti previsti.

Il capitolo esamina le varie voci riguardanti il risparmio pubblico, il ricorso pubblico al risparmio privato, le possibilità del mercato finanziario per il finanziamento degli investimenti privati. La parte finale del capitolo è dedicata (dopo i richiami alla politica dei redditi) alla costituzione e diffusione di fondi di investimento, alla istituzione di fondi di pensione al di fuori del sistema base di finanziamento delle prestazioni previdenziali, alla destinazione di una quota dei futuri incrementi salariali, al rafforzamento dei fondi di liquidazione, ed infine alla possibilità di investire in titoli azionari una quota prede-

terminata delle riserve degli Istituti di assicurazione.

L'ultimo capitolo del Programma si limita ad accennare in nota, occupandosi della bilancia dei pagamenti, che « nel quinquennio 1965-69 verrà a scadere il periodo transitorio sancito dal Trattato di Roma » e che « la produzione italiana destinata al mercato interno si troverà in tal modo più esposta alla concorrenza estera ». Per il resto, il capitolo ribadisce che « l'azione pubblica dovrà impegnarsi in modo particolare per attuare le condizioni e mantenere in equilibrio le partite correnti della bilancia dei pagamenti ».

Ciò serve a ripetere che « alla sua attuazione devono essere indirizzate le politiche generali e particolari rivolte a migliorare l'efficienza e la competitività dei nostri prodotti e illustrate nelle varie parti ».

2. — LA NOTA AGGIUNTIVA.

La Nota Aggiuntiva al Programma di Sviluppo Economico 1965-69 per il quinquennio 1966-70, considerata come ammessa al disegno di legge n. 2457, è stata presentata dal Ministro del bilancio alla Camera il 10 novembre 1965, dopo essere stata approvata dal Consiglio dei ministri il 29 ottobre.

Nell'introduzione si affermava che « il complesso *iter* di consultazione che ha preceduto la presentazione del Programma in Parlamento ha impegnato gran parte dell'anno corrente, e cioè il primo anno del periodo coperto dal Programma ». La Nota aveva quindi come primo scopo dichiarato quello che « il Parlamento possa discutere le linee del Programma economico sulla base di una nuova prospettiva di cinque anni ». Gli obiettivi e le ipotesi del Piano erano dunque riportate al quinquennio 1966-70.

Ma « una seconda e più importante considerazione — affermava la Nota — riguarda le notevoli variazioni verificatesi nell'evoluzione economica del Paese nel 1964 e nel 1965 ». La Nota affermava che esse erano « dovute, in parte all'insorgere di nuove situazioni, in parte a comportamenti difformi da quelli previsti dal Piano ».

Queste nuove situazioni venivano riassunte nella Nota in una flessione degli investimenti produttivi, in una riduzione dell'occupazione, in un aumento della spesa pubblica di parte corrente, superiore alle previsioni, nelle mutate condizioni della bilancia dei pagamenti.

Da questi elementi la Nota, dopo aver espresso la convinzione circa « la possibilità

di recuperare prontamente un saggio di sviluppo elevato, riguadagnando nel tempo più breve il terreno perduto », ribadiva « le condizioni essenziali per il conseguimento degli obiettivi del Programma e i rischi che dovranno essere affrontati perché ad essi possa darsi piena attuazione ».

I principi, per altro già contenuti nel Programma ma sulla cui accentuazione la Nota insisteva in modo particolare, erano: « il mantenimento di un rapporto tra consumi privati, consumi pubblici e risparmio, tale da assicurare il desiderato volume di investimenti e di impieghi sociali »; la necessità di contenere la spesa pubblica corrente (salari ai dipendenti pubblici); l'importanza di costituire « un adeguato volume di risparmio interno delle imprese » mantenendo « margini sufficienti tra costi e ricavi ».

Infine la Nota, accogliendo la richiesta del C.N.E.L., introduceva lo slittamento dei tempi di attuazione del programma di sicurezza sociale.

Per il resto la Nota rappresenta una accentuazione degli indirizzi del Programma, ponendo in modo particolare l'accento sulla razionalizzazione nell'industria, limitando alle imprese pubbliche che « hanno concluso negli ultimi anni un importante ciclo della loro attività » un ruolo di « consolidamento delle loro posizioni » per il futuro e una funzione sussidiaria nei « poli di sviluppo integrati nel Mezzogiorno » e nella « soluzione unitaria del problema delle vie di comunicazione e dei trasporti urbani e suburbani ».

Per il resto, la Nota non recava elementi nuovi rispetto al Programma, tranne alcune cifre di variazione negli investimenti e la valutazione che « il rallentamento dell'attività produttiva ha frenato il processo di assorbimento di manodopera agricola da parte degli altri settori produttivi ed è probabile che tale fenomeno si protragga nei primi anni del prossimo quinquennio ».

Come si vede il valore della Nota era ed è nella sua introduzione, nella tematica, cioè, affrontata già dal Piano sui consumi, i salari, l'autofinanziamento, ecc.

3. — LE VARIAZIONI I.S.T.A.T.

Nel luglio del 1966 l'onorevole Pieraccini, Ministro del bilancio, consegnava un terzo documento, allora ancora riservato, ai componenti la Commissione Bilancio della Camera, che avevano iniziato la discussione del « Programma ». Si trattava di un fascicolo ciclostilato di quattro pagine di testo, corredato da

IV LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

sei tabelle, dal titolo « Applicazione ai dati della Nota aggiuntiva delle valutazioni della nuova contabilità nazionale ».

Si rilevava che la Nota aggiuntiva presentava una serie di quadri « di riferimento degli obiettivi fondamentali concernenti la formazione del reddito, gli impieghi del reddito, il finanziamento degli investimenti e il conto consolidato della pubblica amministrazione per il quinquennio 1966-70 ».

Si rilevava che « in occasione della relazione generale sulla situazione economica del 1965, l'I.S.T.A.T. ha presentato una revisione dei conti nazionali, compiuta sulla base di una nuova valutazione dei principali aggregati della contabilità nazionale e di una loro diversa classificazione ».

Ciò premesso la Nota aggiuntiva constata che: « i nuovi dati della contabilità portano ad una valutazione del reddito nazionale in notevole aumento rispetto a quello della vecchia serie » e che « la maggior parte dell'incremento è dovuto 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 ».

Si osservava, in questa comunicazione, che la struttura economica « quale risulta dai nuovi dati di contabilità dell'I.S.T.A.T., non presenta, ai fini del Piano, problemi di particolare rilievo ».

In realtà in questa stessa comunicazione si ammetteva che nella formazione delle risorse si constatavano spostamenti rappresentati da un maggiore peso dei servizi; e non si poteva non sottolineare che « l'unico importante nuovo elemento riguarda il finanziamento degli investimenti ».

Il documento sottolineava infatti che « i nuovi dati mettono in evidenza l'importanza che le fonti interne di risparmio (autofinanziamento, risparmio direttamente investito dai privati, ecc.) hanno assunto, nel passato, rispetto alle fonti esterne (mercato finanziario) nel finanziamento degli investimenti ».

È necessario sottolineare che i rappresentanti del P.S.I.U.P. alla Commissione Bilancio, nel recepire questo documento, fecero subito ampie riserve sulla sua natura e sulla sua utilizzazione ritenendo che per tale strada il Governo si preparasse, in realtà, ad una nuova versione del Piano, pur avendo sempre rifiutato l'ipotesi di una seconda « Nota aggiuntiva ».

In effetti così è avvenuto. Il fascicolo presentato sulla base delle valutazioni della nuova contabilità nazionale dell'I.S.T.A.T.,

altro non è stato che il ponte di passaggio o, se si vuole, il pretesto invocato per la presentazione di un nuovo testo del Piano. Le tabelle contenute nella « Applicazione » erano nuove e diverse da quelle contenute nell'originario Programma di sviluppo economico, ma ai parlamentari che li esaminavano non venne mai consegnato un documento esplicativo per valutarne la portata e la validità.

4. — IL COSIDDETTO « TESTO UNIFICATO ».

Appena una settimana dopo, i giornali annunciavano un nuovo testo unificato del Programma di sviluppo economico, che, in linea teorica, avrebbe dovuto essere una unificazione di testi ufficialmente presentati al Parlamento (Programma e Nota aggiuntiva).

Le caratteristiche del nuovo testo vennero invece a configurarsi in modo completamente diverso non appena apparve chiaro che ci si trovava di fronte a cifre mai contenute nei due testi ufficiali e neppure nell'opuscolo ciclostilato consegnato ai membri della Commissione.

Nella storia del Parlamento italiano questa procedura non potrà restare che come un esempio di sostanziale scorrettezza, già rilevata dai rappresentanti del P.S.I.U.P. nella riunione della Commissione Bilancio e Partecipazioni statali del 7 settembre 1966. In fatti, oltre alle manipolazioni di cifre, sulla cui portata e sulla cui intenzionalità ci intratterremo più oltre nel corso di questa relazione, è avvenuto il fatto singolare di un *testo unificato* del *Programma di sviluppo economico*, formalmente proposto dai relatori di maggioranza Curti e De Pascalis, sostanzialmente preparato dagli uffici governativi, come tutta la stampa italiana ha annunciato. In tal modo il Governo è sfuggito ad un riesame del Piano nella sua nuova veste da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Né può essere invocata per questa procedura alcuna ragione di tempo, portando il Programma di sviluppo economico, come è già stato rilevato, la data del giugno 1965 e non essendo stato discusso dal Parlamento unicamente per volontà della maggioranza di centro-sinistra che al Parlamento stesso, in ogni occasione, ha sempre imposto la propria volontà in tema di scadenze.

Il « testo unificato », con procedura sulla quale ribadiamo le nostre riserve, registrate negli atti della Commissione, è stato successivamente adottato come *testo base* dalla Commissione bilancio e partecipazioni statali. Più

oltre esamineremo il valore economico e politico di questo cosiddetto testo unificato: per il momento ci limitiamo, come è stato fatto per il Programma, per la Nota e per la « Applicazione delle valutazioni della nuova contabilità nazionale » a descriverne la struttura.

Ma è necessario ancora premettere che neppure con questo testo le modifiche al Piano erano terminate poiché solo con le dichiarazioni rese in Commissione dal Ministro Colombo, è stato affrontato il tema del « finanziamento del Piano ».

Nella dichiarazione sulle finalità della Programmazione sono state soppresse alcune affermazioni relative alle « necessarie azioni per promuovere lo sviluppo agricolo e superare l'attuale fase di rallentamento nelle espansioni dei settori extra-agricoli ».

In generale sono state ridotte nel numero quadri di riferimento e tabelle globali e settoriali, sino a svuotare interi capitoli di ogni previsione statistica riducendoli da un testo programmatico a un generico ragionamento sulle preferibilità.

Nel capitolo terzo dedicato ai modi e ai tempi dell'azione programmatica, sono stati soppressi tutti i riferimenti alle date di impegno di attuazione di ogni riforma. In questa parte è scomparso, fra le riforme indicate, il riferimento all'urbanistica.

Ricalcando il precedente schema di Piano la parte seconda è dedicata agli impieghi sociali del reddito.

La parte terza è dedicata all'assetto territoriale, ridotta però a due capitoli, sopprimendo il riferimento specifico alla riforma urbanistica.

La parte quarta è dedicata ugualmente alle politiche di intervento nei settori direttamente produttivi.

La quinta parte è dedicata al finanziamento del programma, ma essa comprende un solo capitolo, con mutamenti sostanziali nel contenuto, avendo i compilatori trasfuso in esso, praticamente, tutta la esposizione fatta a suo tempo dal Ministro Colombo alla Commissione Finanze e Tesoro della Camera. Mancavano nel testo unificato presentato alla Commissione, tutti gli elementi di finanziamento del Programma che sono stati successivamente forniti nell'esposizione del Ministro del tesoro.

5. — LE VARIAZIONI APPORTATE IN COMMISSIONE.

Non si può non esprimere un giudizio negativo sul modo col quale la Commissione Bilancio è stata costretta ad affrontare l'esame del « Programma ».

Anzitutto la ristrettezza dei limiti di tempo entro i quali la Commissione ha dovuto lavorare, e ciò dopo che il piano era rimasto senza discussione per molti mesi presso le Commissioni della Camera, per diretta responsabilità della maggioranza di centro-sinistra.

In secondo luogo, l'andamento del dibattito nella Commissione Bilancio è stato gravemente pregiudicato dall'adozione del cosiddetto « testo unificato »: questo testo ha rappresentato, in sostanza, un accordo della maggioranza di centro-sinistra, raggiunto in sede extra-parlamentare, diretto a bloccare il normale andamento di un dibattito. Esso si è rivelato come uno strumento diretto non solo contro le opposizioni, per respingere *a priori* ogni emendamento, ma addirittura contro le opposizioni interne al centro-sinistra, come è stato clamorosamente dimostrato dal rifiuto di accogliere l'emendamento delle A.C.L.I. sugli Enti di sviluppo.

Rispetto al « testo unificato », la maggioranza è stata costretta ad introdurre nel capitolo primo — « finalità della programmazione » — il concetto di « piena occupazione ». Si è trattato tuttavia di una accettazione puramente formale di tale obiettivo, poiché non sono stati fissati i termini del quinquennio per realizzarlo.

Una modificazione notevole è stata invece apportata alla voce relativa agli investimenti in agricoltura, aumentati di 250 miliardi. Era già stata rilevata la inadeguatezza degli investimenti in agricoltura e vi sarebbe da osservare che anche con tale cifra si è al di sotto delle reali necessità, specialmente per quanto attiene all'esigenza di aumentare la produttività attraverso innovazioni tecnologiche e non semplicemente attraverso la spinta all'esodo dalle campagne.

Ma ci preme particolarmente sottolineare che all'aumento degli investimenti in agricoltura si è voluto far fronte con una riduzione di 200 miliardi delle risorse destinate nel quinquennio agli impieghi sociali nel settore delle abitazioni e di 150 miliardi dei consumi privati.

Per quanto concerne quest'ultima voce, del tutto aleatoria è la promessa che ciò avvenga con un più equo intervento fiscale, dato il rinvio di tutta la riforma al 1970.

Il nostro Gruppo propone che, ad evitare che calino ulteriormente, in assoluto e in percentuale, le spese per taluni impieghi sociali e quelle dei consumi privati, . . . 270 miliardi.

vengano reperiti attraverso una riduzione delle cifre destinate alle spese militari.

Un'ultima riserva resta da fare ed è già stata avanzata dal nostro Gruppo nella seduta conclusiva dei lavori della Commissione del 28 settembre: manca nel testo unificato la tabella riassuntiva dei dati sul finanziamento del Programma. In proposito, la Commissione ha ascoltato soltanto un discorso del Ministro del tesoro Colombo. Non essendo stati tradotti in dati del « Programma » gli elementi forniti dall'onorevole Colombo, la Commissione si è trovata nella impossibilità di discutere ed eventualmente emendare la parte del programma relativa a questo argomento. Il nostro Gruppo, prendendo atto dell'impegno preso dal Ministro del bilancio, come risulta dal *Resoconto Sommario* della discussione in Commissione, attende ora la presentazione degli emendamenti del Governo per un più compiuto discorso sulle cifre relative al finanziamento del programma.

6. — UN PRIMO GIUDIZIO SUI DIVERSI TESTI.

Questa lunga descrizione dei documenti che sono stati successivamente sottoposti all'attenzione dei componenti della Commissione Bilancio e Partecipazioni statali della Camera dei deputati ha un preciso scopo ed è quello di rendere chiaro ai colleghi il sistema confuso, scorretto, disordinato, con il quale maggioranza e Governo hanno proceduto nel preparare i documenti relativi alla programmazione.

Né, da parte nostra, avremmo sollevato obiezioni in materia, se la maggioranza e il Governo avessero accettato il suggerimento, più volte avanzato dalla nostra parte, e sul quale ritorneremo ancora alla fine della presente relazione, di procedere alla approvazione con lo strumento di una *mozione* anziché con quello di un disegno di legge.

La elasticità che la maggioranza e il Governo rivendicano, le difficoltà invocate per l'elaborazione dei testi sarebbero state comprensibili se ci fossimo trovati in presenza di una mozione. Ma allorché il testo che viene presentato deve assumere il valore di un allegato a un disegno di legge, allora nessuna ragione di elasticità può essere invocata.

I componenti la Commissione Bilancio possono infatti esprimere, alla fine di questo cammino, un giudizio di massima sul Piano, ma né essi, né i membri del Parlamento in genere, sono in grado di esprimere una valutazione, sorretta da documentazione suffi-

ciente fornita dal Governo, per le singole cifre contenute nel Piano, data la danza alla quale via via si è assistito.

PARTE SECONDA

I PRECEDENTI DELLA PROGRAMMAZIONE

1. — RICHIAMI ERRONEI.

L'analisi del Programma di sviluppo richiede anzitutto che si proceda ad una ricostruzione del cammino percorso nel pervenire alla formulazione del documento attuale, per vedere quali origini esso abbia e quali rapporti con le esperienze di programmazione di altri paesi dell'Europa occidentale (ossia a economia capitalistica).

Allorché si parla di programmazione è consuetudine di taluni ambienti (tipico è in proposito lo schema di relazione dell'onorevole Aurelio Curti sul Programma quinquennale alla Commissione Bilancio e Partecipazioni statali della Camera dei deputati), ricercandone i precedenti storici in Italia, di risalire addirittura ai primi anni post-bellici e alle indicazioni che il Governo italiano forniva alle Autorità alleate sui suoi fabbisogni per gli aiuti U.N.R.R.A.

Tale modo di procedere è tuttavia abbastanza rivelatore: esso indica una concezione della « politica di piano » come di una pura tecnica previsionale, applicata allora ad alcuni urgenti, anche se limitati, problemi della società italiana, oggi da estendersi ad un più complesso ordine di questioni.

In questo quadro, vi sarebbe cioè una pura estensione nell'applicazione degli strumenti, dai Piani per la ripartizione dei fondi E.R.P., al Piano I.N.A.-Casa, al Piano verde, ecc., fino all'attuale Programma quinquennale.

Ugualmente è consuetudine richiamarsi agli articoli 37, 39, 41 della Costituzione per sottolineare una volontà dei costituenti di superare l'orientamento liberistico tradizionale.

Infine è anche di prammatica il richiamo alle proposte di Piano della C.G.I.L.; esse vengono ricordate in realtà al solo fine di convincere i sindacati e i lavoratori all'accettazione dell'attuale Programma quinquennale.

Più propriamente i precedenti storici del Programma quinquennale di sviluppo economico vengono indicati allorché si fa riferimento allo Schema Vanoni del 1954 e alla Nota aggiuntiva dell'onorevole La Malfa della primavera 1962. Su questi due precedenti,

anzi, converrà portare in modo particolare l'esame.

Ma prima è utile ricordare come in effetti dibattito e scontro politico vi sia stato negli anni post-bellici, in particolare fino al 1948, attorno ai temi della programmazione e di una politica di piano, allorché, cioè, si trattò sia di dare esecuzione e interpretazione pratica alle affermazioni costituzionali, sia di realizzare i pratici interventi di politica economica.

2. — LA CONFERENZA ECONOMICA SOCIALISTA DEL 1947.

E poiché nella relazione di maggioranza si fa riferimento alla Conferenza economica socialista del 1947, vale la pena di riportare alcuni elementi che servano a ricordare linee assolutamente divergenti di fronte ai problemi del Paese, che non possono essere semplicisticamente dimenticate, come è appunto fatto nel documento dell'onorevole Curli, con una ricostruzione cronologica di discussioni e di proposte politiche indifferenziatamente poste tutte sotto la parola « programmazione ».

Occorre ricordare che proprio in occasione di tale Conferenza economica, parlando allora a nome del P.S.I., Rodolfo Morandi affermò che « la pianificazione in regime di economia capitalista si risolve in un tentativo di aggiustamento tra le necessità di fatto e i moventi propri e diretti delle forze economiche agenti ». I piani « non perseguono un fine sociale ma di pura razionalità economica ». E aggiungeva: « Si tratta in questo caso di semplici proiezioni nel futuro dello sviluppo economico possibile e ipotizzabile in base alle condizioni esistenti ».

Il piano socialista — precisava Morandi, e questa era allora la posizione ufficiale del P.S.I. che non può essere deformata a distanza di anni — « si fonda sul concetto di un'azione che portata a svolgersi dall'interno degli ordinamenti capitalistici, è indirizzata nel senso di dislocare incessantemente l'equilibrio del sistema, fino al completo rovesciamento dei rapporti di classe. Esso si sviluppa come una manovra d'investimento dell'economia capitalistica, che ne deve ridurre e spezzare via via le resistenze. La sua caratteristica distintiva sta nel concepire le riforme di struttura a guida di un'azione di urto e come altrettante fratture col sistema ».

Nella stessa occasione veniva chiaramente precisato il nesso fra riforme e piano, la loro inscindibilità, cioè, in questi termini: « il piano in sé rappresenta un'esigenza di razi-

nale organizzazione e direzione delle forze economiche, in vista di assicurare stabili condizioni di equilibrio all'incremento del potenziale produttivo.

A tale istanza si oppongono nell'ordinamento sociale esistente una serie di limitazioni e di ostacoli che sono costituiti, per un verso dalle guarentigie giuridiche di cui gode la proprietà, per un altro da interessi radicati in una situazione di fatto, che ha sempre consentito il contrasto e il conflitto più aspro delle forze agenti sul terreno economico e l'affermarsi di posizioni particolaristiche in alternativa, fuori di ogni ordine o disciplina collettiva.

Il piano, in quanto si fa operante, si traduce per l'appunto in una manovra delle forze economiche, tendente a vincere e superare siffatte limitazioni e siffatti ostacoli, investendoli nella viva realtà.

Pertanto, là dove essi assumono tale consistenza e rigidità da rappresentarci come remore esterne al progresso economico, l'atto di rimuoverli assume allora aspetto e portata di una riforma di struttura.

Le riforme hanno per iscopo di spezzare delle incrostazioni sociali che materializzano certe condizioni di inerzia del processo evolutivo della società, prestando allo sviluppo delle forze economiche una resistenza non superabile se non per un'azione dall'esterno di esse.

Le riforme strutturali rappresentano in altri termini la incondizionata necessità di un'azione politica che deve ad un dato punto agire massicciamente su un certo rapporto di forze, stabilendosi sul piano sociale, incidendo in drastiche forme sui rapporti di proprietà, allo scopo di rompere gli aggregati di interessi di cui sono involucro ».

3. — LA VERA POSIZIONE DELLA C.G.I.L.

E, sempre per non consentire volute confusioni fra posizioni contrastanti, rivolte ad ottenere giustificazioni impossibili, occorre precisare anche, a proposito dei richiami alla C.G.I.L., una limpida presa di posizione assunta, in essa e per essa, dall'onorevole Santi allorché si cominciò, dopo il 1962, a parlare di programmazione.

In una relazione al Comitato esecutivo della C.G.I.L. (9 maggio 1962) si precisava: « Per lungo tempo — affermava Santi — il capitalismo italiano si è mantenuto in una posizione di netto rifiuto di qualsiasi tendenza programmatica, posizione che si rifletteva anche nel richiedere la smobilitazione o comunque il ridimensionamento dell'indu-

stria statale. Oggi i problemi nuovi che sorgono dallo sviluppo della nostra economia e dalla contemporanea espansione del potere monopolistico con tutti gli squilibri che esso provoca, inducono il capitalismo italiano a riconsiderare taluni problemi della programmazione, sia pure in termini di semplice e interessata delimitazione dei compiti tra iniziativa pubblica ed iniziativa privata in modo che la prima sia puramente in posizione subordinata alla seconda. Conseguentemente oggi la divisione passa non soltanto tra coloro che sono ostili alla programmazione e coloro che vi sono favorevoli. La divisione fondamentale è in realtà sul tipo, sul metodo, sugli obiettivi della programmazione. In definitiva le divisioni si manifestano tra chi vuole che le scelte pubbliche condizionino anche quelle private e chi vuole il contrario ».

Più corretto è, come dicevamo, il richiamo allo Schema Vanoni e alla Nota aggiuntiva dell'onorevole La Malfa.

4. - LO SCHEMA VANONI.

Lo Schema Vanoni è del 1954, ed ebbe la denominazione ufficiale di « Schema decennale di sviluppo dell'occupazione e del reddito ». Come è noto non si passò mai da uno schema al piano. Fu indubbiamente importante che l'onorevole Vanoni riconoscesse, con la stessa definizione data allo schema, la importanza del tema *occupazione* per la società italiana, così come era importante che venisse indicato, nello schema, come obiettivo da raggiungere, la diminuzione degli squilibri nord-sud. Ma proprio per questo occorre tenere oggi nel dovuto conto che se l'ipotesi del Vanoni relativa all'incremento del reddito nazionale si verificò nel decennio successivo (e per alcuni anni anche ad un tasso superiore a quello previsto dallo schema) per quanto concerne l'obiettivo del pieno impiego, non solo si ebbe soltanto una temporanea riduzione della disoccupazione dovuta più al fenomeno migratorio che all'espansione produttiva interna, ma successivamente il calo dei livelli occupazionali doveva di nuovo drammaticamente presentarsi, e la presenza di una forte aliquota di disoccupati e di sottoccupati si profila oggi — come vedremo nell'esame dettagliato di questo problema — quale temibile costante degli anni futuri.

Ciò viene sottolineato perché appaiono oggi ingiustificate e azzardate le autorevoli e ripetute affermazioni del 1961-62 che non solo l'obiettivo dell'intervento del reddito nazionale, ma anche quello del pieno impiego, erano stati ormai raggiunti.

Al contrario, l'esperienza ammonitrice dello Schema indica che può esservi incremento del reddito senza pieno impiego, così come già nella Nota aggiuntiva dell'onorevole La Malfa del 1962 veniva denunciato che può esservi incremento del reddito ma esistenza di squilibri: territoriali (Nord-Sud), settoriali (industria e agricoltura) e sociali.

5. - LA « NOTA AGGIUNTIVA » DEL 1962.

Questa Nota dell'onorevole La Malfa del 1962, veniva formulata in un particolare momento, nel pieno, cioè, del cosiddetto « miracolo economico italiano » e segna indubbiamente un punto importante per comprendere le caratteristiche dello stesso Piano Pieraccini, i suoi limiti da un lato, la sua effettiva sostanza dall'altro.

Nel 1962 l'economia italiana usciva da un decennio che era stato caratterizzato da elevati saggi di crescita del reddito, degli investimenti, delle importazioni e delle esportazioni.

Di fronte a questi dati, tuttavia, un'analisi appena più attenta della realtà italiana consentiva di giungere a due ordini di considerazioni: il primo riguardava l'eccezionalità dei fattori che avevano determinato l'espansione produttiva, e quindi avevano anche caratterizzato la sua precarietà e aleatorietà; il secondo riguardava gli squilibri territoriali, settoriali e sociali e la deficienza dei servizi collettivi della società italiana.

Da queste considerazioni veniva la spinta alla « programmazione », sia come ricerca di una razionalizzazione (non fidando sul successo della spontaneità per il lungo periodo) che come tentativo di risposta alla individuazione di alcuni problemi oltremodo gravi della collettività nazionale, problemi che la fase di precedente espansione aveva aggravato.

Nella Nota aggiuntiva, presentata dal Ministro del bilancio di allora, onorevole La Malfa, sotto il titolo « Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano » si sottolineava che « sebbene non esistano per ora sintomi che possano fare pensare a un possibile rallentamento del ritmo globale di sviluppo, è ragionevole prospettarsi l'eventualità che un saggio di crescita come quello verificatosi nell'immediato passato possa non essere sostenibile a lungo dalle sole forze di mercato ».

La Nota ricordava inoltre che « lo stesso progredire economico e il raggiungimento di livelli più elevati di reddito e di consumi lasciano scoperta, nella nostra come in tutte le

altre economie industrializzate, un'ampia serie di bisogni che stentano a manifestarsi a livello di individui e di comunità, ma la cui soddisfazione rappresenta la condizione di un ordinato e libero vivere civile ».

La Nota riconosceva che lo sviluppo economico italiano era stato caratterizzato da una ben determinata linea: « Tale linea ha indubbiamente fornito al nostro sistema economico una serie rilevante di impulsi e ciò ha senza dubbio avuto influenza nel far perdurare impostazioni di politica economica non vincolate a criteri di programmazione globale. Ma è pressoché superfluo notare che nei limiti in cui le decisioni economiche corrispondevano soltanto agli impulsi forniti dal mercato, rimaneva procrastinata e spesso elusa la soluzione dei problemi di quelle zone, di quei settori e di quei gruppi sociali, che risultavano ai margini del mercato, e che avrebbero potuto attendere un inserimento in esso del tradizionale meccanismo economico per essi operante ».

La politica che proponeva la Nota non esaminava però le modificazioni da introdurre nel « tradizionale meccanismo » ma si limitava ad affermare: « L'insieme di queste considerazioni fa ritenere quindi necessaria e possibile l'adozione di una politica programmata che indirizzi la evoluzione economica del Paese nel senso più corrispondente alle esigenze di uno sviluppo equilibrato ». E aggiunge ancora: « La politica di programmazione che oggi ci si propone di attuare non è altro, in sostanza, che un'azione rivolta, mediante gli opportuni istituti e strumenti, ad indirizzare i processi di sviluppo, in maniera che si tenga conto degli squilibri esistenti e dei problemi insoluti ».

Da queste citazioni emergono con sufficiente chiarezza i pregi, i limiti e le caratteristiche della Nota aggiuntiva: essa rappresenta indubbiamente, a livello parlamentare, il punto più alto di una elaborazione che vide per più anni mobilitati sia ambienti cattolici che ambienti di democrazia laica attorno alle questioni dello sviluppo economico.

Resterà inoltre a merito dell'onorevole La Malfa, in un momento di generale euforia sul « miracolo economico italiano », di aver proceduto alla denuncia della sua aleatorietà e di avere contribuito a richiamare l'opinione pubblica sul carattere dualistico dello sviluppo economico del Paese.

Con ciò, la tematica, avanzata già dal Vanoni, veniva ripresa e allargata; con ciò soprattutto, veniva riconosciuta, ancora una volta, la veridicità e la validità delle critiche

che il movimento operaio aveva mosso per anni alla politica dei Governi centristi e al sistema economico da essi difeso.

Ciò detto, tuttavia, appare chiaro il limite dell'analisi dell'onorevole La Malfa: questo limite è rappresentato dal suo rifiuto a mettere in causa il meccanismo di accumulazione della società italiana.

La funzione dello Stato nella politica economica — secondo la Nota — doveva essere rivolta, proprio in previsione che « un saggio di crescita come quello verificatosi nell'immediato passato possa non essere sostenibile a lungo dalle forze di mercato », ad « approntare gli strumenti di un possibile intervento », e, in secondo luogo, ad « accelerare opportunamente il processo di superamento degli squilibri tradizionali ».

L'errore di fondo della « Nota aggiuntiva » consisteva, cioè, nel non riconoscere che l'aleatorietà, l'artificiosità dell'espansione produttiva, il carattere dualistico dello sviluppo economico, i denunciati squilibri sociali, territoriali e settoriali erano una conseguenza diretta del meccanismo di sviluppo che aveva dominato la società italiana, del meccanismo di sviluppo capitalistico: non erano, in altri termini, difetti eliminabili, ma derivavano direttamente da esso.

Questa critica alla « Nota aggiuntiva », nella presente relazione, ha uno scopo preciso: è quello di respingere la tesi, talvolta avanzata, secondo la quale l'attuale « Programma quinquennale di sviluppo » sarebbe criticabile solo in quanto non si ritrovano in esso le « coraggiose finalità » della Nota.

È certo che il « Programma quinquennale » nella sua ultima veste riflette sempre meno perfino gli obiettivi che erano accennati nella « Nota » del 1962. È vero soprattutto che non vi è nulla che possa essere paragonato alla tensione per le riforme, che accompagnò la « Nota » del 1962. Ma è vero al tempo stesso che una stessa concezione di fondo che il P.S.I.U.P. non solo non condivide ma combatte, ispira lo *Schema Vanoni*, la *Nota* e il *Programma*.

Di quale concezione si tratta ?

PARTE TERZA

LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA IN EUROPA

1. — LA PROGRAMMAZIONE CAPITALISTICA.

Le origini di essa sono diverse, come diverse sono senza dubbio le differenziazioni che storicamente e politicamente ha assunto.

A noi in questa sede preme rilevare non tanto le diverse origini e le differenziazioni di gruppo di economisti e di politici sui modi di intervento dello Stato nell'economia capitalista, quanto alcuni elementi di concordanza che finiscono col rappresentare la base comune per « una politica di piano ».

Non si vuole, qui, cioè, far confusione alcuna fra il pensiero americano del primo dopoguerra e le sue derivazioni europee del secondo dopoguerra, o fra le dottrine neo-keynesiane, il pensiero dei neo-fabiani e gli orientamenti sociali cattolici.

Si vuole piuttosto sottolineare soltanto alcune caratteristiche concezioni della società e dello Stato che hanno accomunato uomini e gruppi, di provenienza e di esperienza culturale e politica diversi, di fronte ai problemi dell'economia italiana, gruppi di « terza forza » e gruppi di formazione cattolica.

Avvertendo le contraddizioni di una società capitalistica, ma ancorati a una visione mistificatoria del profitto, questi gruppi hanno in comune la tendenza a un dirigismo illuminato dello sviluppo economico per assicurare un equilibrio dinamico alla società, ma non modifiche dell'assetto strutturale. Concepiscono in tal modo l'intervento dello Stato nell'economia, anche nelle forme più avanzate, quelle dell'impresa pubblica, in termini tuttavia integrativi dell'iniziativa privata. La pianificazione diviene strumento per forzare l'accumulazione del capitale e non a caso il suo più recente sbocco è la proposta della politica dei redditi.

È chiaro che dietro questi tratti comuni vi sono differenziazioni, vi sono elementi di contraddizione, utopismi, ricerca di una autonomia della tecnica e del progresso sociale dalle ipoteche capitalistiche, o spesso anche solo semplice strumentalismo. L'importante è tuttavia cogliere questi elementi comuni e ricordare due fatti importanti: il primo che queste concezioni sono andate affermandosi e imponendosi all'interno della Democrazia cristiana e dei suoi alleati man mano che la società italiana andava assumendo certe precise caratteristiche di sviluppo economico, e in secondo luogo che si tratta di un fenomeno europeo e non solo italiano.

Si può quindi dire che la programmazione ha un rapporto preciso con quanto viene comunemente definito come « neo-capitalismo », e corrisponde quindi ad una tendenza del capitalismo stesso a introdurre nel proprio tipo di società, meccanismi, istituzioni e criteri di azione che da un lato rispondono a una logica diversa da quella del profitto, dall'altro

vengono accellati e promossi proprio allo scopo di salvaguardare il meccanismo del profitto.

Nel corso di questo processo muta il ruolo stesso dello Stato, non più riducibile al mero potere coercitivo di classe del passato, ma sempre più impegnato nella organizzazione del consenso attorno al tipo di società capitalista.

Nessuna confusione può farsi, quindi, fra una programmazione diretta ad affermare parametri e logica del tutto diversi dal parametro e dalla logica del profitto privato, e la programmazione rappresentata dai programmi di sviluppo, analoghi a quello italiano, approvati in molti altri paesi dell'Europa occidentale, che nella affermazione stessa di un « controllo sociale dell'attività economica » mirano a tutt'altro fine. E non a caso progressivamente, negli anni, vi è stata una sempre meno avversa e una sempre più benevola disposizione dei privati imprenditori nei confronti di tali piani.

In Italia, ciò avviene con ritardo rispetto agli altri paesi d'Europa, ma è un ritardo spiegabile anche con i tempi diversi del processo di industrializzazione del Paese, che solo nell'ultimo decennio si è avviato a raggiungere ritmi e caratteristiche europee.

Questo tipo di programmazione ha il suo banco di prova nel rapporto fra l'azione economica pubblica e l'iniziativa privata.

2. — LA PROGRAMMAZIONE IN INGHILTERRA E NEL BELGIO.

Molto opportunamente il Servizio studi legislazione e inchieste della Camera dei deputati ha fatto precedere la discussione sul Programma quinquennale di sviluppo dalla pubblicazione di documenti che riguardano la pianificazione economica all'estero. Un suo anche rapido esame è sufficiente a fare rilevare le affinità fra la programmazione italiana e quella dei paesi dell'Europa occidentale.

Il Piano Britannico del 1965, dopo aver sottolineato che « la nostra, come la maggior parte delle altre del mondo moderno, è una economia mista » e che in essa « l'elemento statale è importante » e « dà allo Stato potere economico ed influenza », avverte che « si avrà cura di non distruggere il complesso meccanismo sul quale si basa l'economia di mercato ». Si pone perciò il problema dei rapporti fra l'iniziativa economica pubblica e la iniziativa privata. « Sia i pubblici poteri — afferma il Piano inglese — sia l'industria de-

vono programmare con diversi anni di anticipo ed è auspicabile coordinare i dati previsionali di entrambi. La spesa pubblica non può essere realisticamente programmata senza un'idea del tasso di sviluppo dell'economia sul quale si può contare e della misura della domanda di risorse, per esempio per l'investimento industriale. Pertanto il complesso delle previsioni e dei programmi dell'industria privata è di grande aiuto nella programmazione del settore pubblico. Parimenti, l'industria privata dovrebbe trarre beneficio sia dal complesso dei programmi delle industrie sue abituali clienti, sia dalla conoscenza dei programmi dello Stato — di gran lunga il maggiore acquirente del Paese ». Con la franchezza e l'empirismo tipicamente britannici viene così posto il problema della *programmazione concertata*.

Più oltre, lo stesso piano, esalta, in questo quadro, la funzione dei « Comitati di sviluppo economico, che comprendono rappresentanti degli imprenditori, dei sindacati, del Governo, e dell'ufficio economico » e che « saranno d'ora in avanti ampliati fino a comprendere la maggior parte dell'industria e del commercio privati ». « È altresì importante che, nell'adottare decisioni di investimenti, gli uomini d'affari non siano eccessivamente influenzati da temporanee fluttuazioni ed incertezze. I Comitati di sviluppo economico svolgono un importante ruolo nel concentrare l'attenzione delle industrie e delle imprese sulla domanda con due anni ed anche più di anticipo ».

La programmazione tende così ad « assicurare ulteriore sviluppo e maggior grado di solvibilità nazionale », all'insegna della massima efficienza, della razionalizzazione, dell'accumulazione forzata di capitale: è logico, quindi, che scopertamente nel piano britannico si affermi: « imprenditori e sindacati affronteranno gli ostacoli all'efficienza e si sforzeranno di raggiungere più rigorosi *standards* di esecuzione »; « diverse industrie... rivedranno la propria struttura per vedere dove una razionalizzazione e maggiori dimensioni aziendali potrebbero accrescere l'efficienza concorrenziale. Il Governo favorirà le fusioni che perseguono tale risultato ».

In questo quadro, naturalmente, il Governo inglese persegue senz'altro una politica di contenimento salariale, della quale sono recenti gli esempi.

In *Belgio*, il Piano è stato preparato attraverso consultazioni cui hanno partecipato i datori di lavoro e i sindacati. Nella relazione della Commissione speciale del Senato belga

si osserva: « una parte della realizzazione del programma dipende unicamente dai poteri pubblici che costituiscono di gran lunga il propulsore economico principale della nazione. Si tratta qui di decisioni del Governo che dovranno essere eseguite in qualsiasi fase del procedimento. Un'altra parte del programma dipende dalla cooperazione volontaria del settore privato. Questa cooperazione è stata sollecitata in fase di preparazione ed è stata anche ottenuta salvo qualche raro rifiuto. Si può quindi sperare che essa continuerà a manifestarsi allo stesso modo in fase di attuazione ».

3. — LA « PROGRAMMAZIONE CONCERTATA » FRANCESE.

Ma è in *Francia* che il « concerto » fra l'azione economica pubblica e quella privata assume, istituzionalmente, le caratteristiche più spiccate (anche se, come si vede, esso è sempre al fondo di tutti questi altri piani, fondati come sono su parametri che lo rendono indispensabile, poiché sono i parametri di una economia di libero mercato).

« L'aspetto caratteristico della programmazione attuata in Francia — si legge nel volume dedicato dalla Confindustria italiana a « La programmazione concertata francese » — è la partecipazione attiva alla formulazione dei piani delle rappresentanze delle diverse categorie sociali e professionali, oltre che della pubblica amministrazione. L'ampia partecipazione delle varie classi sociali alle fasi di elaborazione del piano, sia in seno agli organismi preposti alla preparazione dettagliata dei diversi programmi settoriali, sia nella composizione degli organi consultivi e di supervisione del piano, costituisce inoltre l'elemento determinante anche per la realizzazione dello stesso: le categorie economiche, avendo concorso alla formulazione del piano risultano in un certo modo impegnate a contribuire al raggiungimento degli obiettivi da esso fissati ».

Questa « collaborazione » ha luogo, come è noto, nelle « commissioni di ammodernamento »: in esse i rappresentanti di organizzazioni dei lavoratori rappresentano l'11,3 per cento, i rappresentanti di organizzazioni sindacali dei datori di lavoro il 23,8, i capi di imprese il 19,7, i funzionari della Pubblica Amministrazione il 20,1; sono sufficienti questi dati per comprendere le buone disposizioni alla collaborazione *a posteriori* del patronato francese. Nello stesso volume della Confindustria italiana si difende la program-

mazione francese dall'accusa « che viene di frequente mossa al piano francese » di « insufficienza dei mezzi a disposizione dei pubblici poteri per ottenere dal settore privato l'attuazione dei programmi stabiliti ».

« Il rispetto delle regole ed il raggiungimento dei risultati si è avuto nella maggioranza dei casi soltanto perché i progetti inclusi nel piano erano progetti che gli stessi interessati avevano proposto e fatto accettare in sede di commissione », ammette il commentatore italiano. E si aggiunge: « ogni qualvolta si sono verificati contrasti fra gli obiettivi stabiliti dal piano ed opportunità di mercato, di ben poco aiuto si sono rivelati i mezzi a disposizione del Governo per ottenere il raggiungimento di tali obiettivi... Tuttavia non va dimenticato che tale stato di cose è in larga misura dovuto alla natura stessa della programmazione « concertata », che vuole appunto chiamare tutti i rappresentanti degli interessi del Paese a stabilire di comune accordo le priorità in materia di sviluppo economico, senza comprimere la libertà delle imprese nella scelta della loro politica aziendale ».

Quanto alla sostanza, come è noto, il V piano francese è impostato francamente alla insegna dell'efficienza e della razionalizzazione, mira a un'accumunazione crescente di capitali attraverso l'appoggio dato ai contenimenti salariali, mediante la politica dei redditi e il suo svolgimento è caratterizzato da clamorosi processi di fusione o di concentrazione in tutti i campi, taluni addirittura fra industrie di Stato e industrie private (Peugeot-Renault).

Questo rapido esame della programmazione in alcuni Paesi occidentali assimila agli altri l'indirizzo italiano, la ricerca cioè di un « equilibrio dinamico », alla base del quale (istituzionalizzato come in Francia o proclamato empiricamente come in Inghilterra) è la concertazione fra azione economica pubblica ed azione economica privata.

PARTE QUARTA

LA POLITICA ECONOMICA DEL CENTRO-SINISTRA E LA PROGRAMMAZIONE

Un altro elemento che conferma la valutazione negativa del Programma quinquennale è rappresentato dalle vicende dell'economia italiana di questi ultimi anni, dalla politica economica perseguita, in pratica, dalla coalizione di governo che lo presenta.

Come si è accennato, le prime elaborazioni che sono all'origine del Piano risalgono ai lavori del Comitato insediato presso il Ministero del bilancio nel 1962 e che lavorò fino alle elezioni del 1963, arrivando a conclusioni discordi. Allorché il Ministero del bilancio riprese i lavori per la preparazione del programma agli inizi del 1964, si arrivò alla formulazione del « Piano Giolitti » verso la metà dello stesso anno. Senza entrare nel merito delle variazioni subite da questa stesura vogliamo solo ricordare che la prima bozza del Programma fu presentata al Consiglio dei Ministri dall'onorevole Pieraccini il 21 gennaio 1965 e che l'ultimo testo di revisione dei dati del Programma soltanto recentemente (settembre 1966) è giunto al Parlamento.

Queste date vanno ricordate per valutare il Programma, perché coprono un periodo di tempo di quattro anni durante i quali l'Italia è sempre stata governata da coalizioni che si reggevano su una uguale maggioranza parlamentare, quella di centro-sinistra, e perché nei quattro anni trascorsi sono intervenuti mutamenti profondi nella struttura dell'economia italiana.

In quattro anni, cioè, non solo il « miracolo italiano » ha mostrato tutta la sua precarietà, vi è stata caduta del reddito, dell'occupazione, degli investimenti, ma la coalizione di governo ha dovuto affrontare proprio quel tema di « un possibile intervento che venga richiesto dalla necessità di provocare uno sviluppo globale sulla base di ritmi altrettanto elevati di quelli che si sono verificati nel passato » prospettato dalla Nota aggiuntiva dell'onorevole La Malfa. E da sottolineare altresì che l'onorevole Pieraccini, Ministro del Bilancio e presentatore, in questa sua veste, del Programma al Parlamento, non ha mai tralasciato occasione per sottolineare che ogni iniziativa e ogni proposta di legge del Governo in politica economica « andava sempre nella direzione del Piano », non solo non lo contraddiceva, ma addirittura in qualche caso ne era una anticipazione.

La prima constatazione da fare è che i vari scorrimenti del Piano, gli aggiornamenti che esso ha dovuto subire, e soprattutto la mancata corrispondenza fra i dati del 1965 (e presumibilmente anche del 1966), e talune previsioni (reddito nazionale, occupazione, investimenti) contenute nel programma originario, e che non hanno subito variazioni di fondo, sono elementi di indubbia gravità.

Non si fa qui questione né di ritardi di date né di tecnica previsionale.

È evidente invece che qualche cosa vi è all'origine di tutto ciò: nonostante tutto, il Programma quinquennale recava in sé le illusioni del 1961-62 sulla capacità del meccanismo di accumulazione esistente di garantire, senza pause, elevati tassi di incremento del reddito nazionale, degli investimenti, dell'occupazione e dei consumi. A questa errata convinzione la crisi economica che è seguita non ha portato correzione alcuna. Anzi, tutta la politica economica dei governi di centro-sinistra è stata diretta a ripristinare il preesistente meccanismo di sviluppo, cercando di dare sempre più affidamento al profitto come volano dello sviluppo economico.

Ed è sulle altre variabili — occupazione e salari — che si è in pratica operato, affermando la convinzione che i colpi subiti dai livelli occupazionali e dalle rivendicazioni salariali, parallelamente agli incoraggiamenti offerti ai possessori di capitali e di mezzi di produzione (dall'accantonamento di talune riforme, allo snaturamento di altre, a provvedimenti specifici di natura fiscale, ecc.), sarebbero stati un fatto temporaneo, di breve congiuntura, per il ripristino, appunto, di un meccanismo inceppatosi.

Senonché non solo i programmatori non avevano previsto che una crisi di vaste dimensioni avrebbe mostrato tutte le conseguenze di un meccanismo di sviluppo (come quello a integrazione e a razionalizzazione del quale si proponevano di operare) ma non vollero comprendere, dichiarandosi con ciò, in sostanza, favorevoli ad una ben diversa e chiara scelta, che un aggiornamento e un rifacimento del Programma sarebbero stati necessari, non per ritoccare questo o quel dato, ma per affrontare le dimensioni nuove che assumevano una serie di fenomeni nella economia italiana.

L'Italia non attraversava soltanto una « crisi congiunturale »: si trattava di una crisi di ben più vaste proporzioni, di un processo di riorganizzazione su ampie basi del moderno capitalismo italiano. Nuovi rapporti fra il capitalismo italiano, il capitalismo americano e quello dei paesi del M.E.C.; un processo di penetrazione del capitale americano nei settori chiave del futuro (elettronica, elettromeccanica, ecc.), una ondata di concentrazioni finanziarie (Edison-Sade, Edison-Montecatini, ecc.); una localizzazione di nuovi impianti tendente a fare di alcune zone dell'Italia settentrionale un'area pienamente integrata a quella del M.E.C., la ricomparsa di una disoccupazione di ampie dimensioni; il ritorno alla

soluzione emigratoria come sbocco della disoccupazione e l'arresto ad alto livello della sottoccupazione nei settori non industriali come conseguenza del processo di razionalizzazione in corso: ecco gli elementi nuovi e più importanti che differenziano profondamente la problematica dello sviluppo economico italiano di oggi da quella prospettata dagli esponenti del centro-sinistra nel 1962.

Nel corso della presente relazione avremo modo di esaminare le discordanze fra le cifre relative agli investimenti e all'occupazione contenute nel Programma quinquennale e quelle indicate dalla Confindustria nel suo studio sui « Le prospettive dell'industria italiana nel quadiennio 1966-69 ». Avremo modo ugualmente di sottolineare, il contrasto fra le affermazioni della parte III del Programma (Assetto territoriale) e progetti ormai realizzati come quelli relativi ai poli di Alessandria e di Porto Marghera.

Esistono qui questi richiami per esemplificare le precedenti affermazioni, sia su mancati e tempestivi interventi che mostrassero una qualunque volontà di operare contro le scelte e le decisioni operative dei gruppi monopolistici, liberi di programmare così l'avvenire del Paese, sia sulla non presa in considerazione, da parte degli estensori del Programma quinquennale, dei nuovi problemi e delle nuove caratteristiche dell'economia italiana, delle nuove tendenze e delle nuove caratteristiche che lo sviluppo economico italiano è andato e va assumendo.

PARTE QUINTA

LE RIFORME CHE DOVEVANO PRECEDERE IL PIANO

Elemento essenziale per la valutazione di un qualsiasi programma di sviluppo sono gli strumenti che esso prevede.

Nel « Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70 », nel capitolo III della parte prima, intitolato « Modi e mezzi dell'azione programmatica », « sono sinteticamente indicate le misure necessarie per adeguare i più importanti istituti e ordinamenti della vita economica italiana alle esigenze della programmazione ».

Rilevato che riteniamo di dover dedicare un esame particolare alla questione degli *organismi della programmazione*, cosa che sarà fatta più avanti, qui importa rilevare quale

rispondenza vi sia fra l'indicazione contenuta nel Programma delle riforme ritenute indispensabili per la programmazione, o connesse con essa, e l'azione promossa finora dal Governo per attuarle. Più volte elencate come impegni nelle varie dichiarazioni programmatiche della coalizione di centro-sinistra, esse avrebbero dovuto essere, a oltre tre quinti dell'attuale legislatura, in gran parte approvate o in avanzato stato di discussione parlamentare o, quantomeno, presentate alle Camere.

Ecco, invece, come ci si presenta il quadro della situazione attuale in alcune sue grosse linee.

1. — UFFICIO PER LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Dice il Programma che (pagina 24, paragrafo 4, riga 32): « occorre anzitutto dare all'Ufficio per la riforma della Pubblica amministrazione un'organizzazione adeguata ». Non si conosce alcuna precisa iniziativa in tal senso.

2. — CONSIGLIO SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Dice il Programma che (pagina 24, paragrafo 4, riga 34): « necessaria ed urgente appare la costituzione del Consiglio superiore della Pubblica amministrazione, chiamato a svolgere attività di consulenza al Governo sulle questioni comuni a tutti i rami dell'amministrazione dello Stato in materia di ordinamento del personale civile, e di funzionamento e perfezionamento tecnico dei servizi ». Non è ancora stato costituito. Da ricordare che gli articoli 137 e seguenti del vigente testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, disciplina già il Consiglio superiore della Pubblica amministrazione quale organo collegiale di consulenza del Governo ma, per l'appunto, attende ancora di essere costituito.

3. — PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI.

Il Programma dice (pagina 24, paragrafo 5, riga 45), in ordine alla struttura degli organi amministrativi, che occorre: « fissare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e le attribuzioni dei Ministeri ». Il relativo disegno di legge non è ancora stato presentato.

4. — RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI DEI MINISTERI.

Il Programma afferma inoltre (pagina 24, paragrafo 5, riga 47) che occorre: « predisporre la riorganizzazione dei singoli servizi dei Ministeri con la realizzazione di un maggiore decentramento sia gerarchico sia autarchico ». La riorganizzazione in questione continua ad essere allo studio; sono sempre in corso trattative al livello del Ministro per la riforma burocratica.

5. — ENTI PUBBLICI.

Il Programma dice (pagina 24, paragrafo 5, riga 52) che vanno riesaminate: « le attribuzioni degli Enti pubblici per sopprimere quelli inutili, ecc... ». Nessuna precisa e concreta iniziativa è stata presa dal Governo in tal senso.

6. — AUTONOMIA DEI SERVIZI AMMINISTRATIVI DELLO STATO.

Sempre in ordine alla struttura degli organi amministrativi, viene affermata l'esigenza (pagina 25, paragrafo 5, riga 1) di: « estendere l'autonomia di gestione, ogni qual volta sia possibile, ai servizi amministrativi dello Stato ». Sono stati presentati i progetti sul riordinamento delle ferrovie e delle poste.

7. — CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO.

Afferma il Programma (pagina 25, paragrafo 6, riga 8) che si dovrà: « predisporre la nuova legislazione sulla contabilità generale dello Stato, ed in particolare di quelle parti che incidono sulla speditezza dell'azione amministrativa ». Nessuna iniziativa è stata presa in proposito.

8. — CORTE DEI CONTI E RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO.

Dice il Programma (pagina 25, paragrafo 6, riga 10) che bisogna: « riesaminare le norme regolatrici dell'attività di controllo della Corte dei conti e della Ragioneria generale dello Stato ». È stato solo presentato un primo progetto di legge.

9. — SERVIZIO ISPETTIVO.

Sempre in ordine alla razionalizzazione dei servizi e alla semplificazione delle procedure il Programma (pagina 25, paragrafo 6,

riga 13) prevede di: « rafforzare il servizio ispettivo, sia di gestione sia tecnico ». Nulla risulta sia stato fatto in proposito.

10. — RAPPORTI CONTRATTUALI FRA STATO E PRIVATI.

Il Programma (pagina 25, paragrafo 6, riga 14) contempla la necessità di: « semplificare la normativa dei rapporti contrattuali tra Stato e privati ». Nessuna iniziativa legislativa è stata presa in proposito.

11. — PROCEDURE AMMINISTRATIVE.

Per questa parte il Programma (pagina 25, paragrafo 6, riga 15) dice che si dovrà completare « l'azione di semplificazione delle procedure amministrative ». La Camera (non ancora il Senato) ha già approvato una proposta di legge Lucifredi concernente « norme generali sull'azione amministrativa ».

12. — ORDINAMENTO REGIONALE E TERRITORIALE.

Il Programma (pagina 25, paragrafo 10, riga 35) prevede che l'articolazione territoriale del Programma sarà in primo luogo assicurata: « dall'ordinamento regionale ». È noto che nessun passo avanti è stato compiuto verso l'ordinamento regionale e che l'istituzione delle Regioni ordinarie sembra rinviata alla prossima legislatura.

13. — PROCEDURE E « ITER » DEL PROGRAMMA ECONOMICO NAZIONALE.

Proseguendo, il Programma dice che l'articolazione territoriale del programma sarà assicurata (pagina 25, paragrafo 10, riga 36): « dalla legge che disciplina le procedure e l'iter del Programma economico nazionale ». Il disegno di legge non è ancora stato presentato.

14. — URBANISTICA.

L'articolazione territoriale del Programma sarà assicurata inoltre (pagina 25, paragrafo 10, riga 37): « dalla nuova legge urbanistica ». Il disegno di legge governativo non è ancora stato presentato. Per ora il Governo e la maggioranza di centro-sinistra hanno solo impedito al Parlamento di discutere quelli presentati dalle opposizioni.

15. — RINNOVO DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO.

Si tratta di uno dei pochi obiettivi, previsti dal piano, realizzato con la legge 26 giugno 1965, n. 717: « Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno », ma con i criteri errati che tutti conoscono.

16. — ORDINAMENTO DELLA SICUREZZA SOCIALE.

Dice il Programma (pagina 26, paragrafo 14, riga 46): « L'attuazione di un compiuto sistema di sicurezza sociale implicherà profonde riforme nell'attuale ordinamento sanitario, previdenziale e assistenziale ». Mentre per il settore sanitario è già stato presentato un apposito disegno di legge (Camera n. 3251, « Enti ospedalieri ed assistenza obbligatoria »), per il settore previdenziale e assistenziale nessuna iniziativa è stata presa dal Governo per il relativo riordinamento.

17. — INCENTIVI ALL'ATTIVITÀ ECONOMICA.

In relazione ai gravi problemi posti dall'attuale ordinamento della finanza pubblica, il Programma afferma (pagina 27, paragrafo 16, riga 25) che occorre: « rivedere e fondere in una legge organica tutte le disposizioni legislative in materia di incentivi alla attività economica ». Niente di concreto; è stata creata una commissione ministeriale *ad hoc* (presso il Ministero del bilancio), ma i suoi lavori non hanno finora approdato a nulla di concreto.

18. — FONDO PER LO SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE.

Il Programma prevede (pagina 27, paragrafo 16, riga 27), sempre in materia di riordinamento della finanza pubblica, che bisogna: « raggruppare in un Fondo per lo Sviluppo economico e sociale, le somme a tale titolo erogate, affidandone la ripartizione annuale al Comitato interministeriale per la Programmazione Economica ». Anche in questo caso non si conoscono precise iniziative.

19. — « DEFICIT » DELLE AZIENDE AUTONOME E DEGLI ENTI LOCALI.

Il Programma (pagina 27, paragrafo 17, riga 31) prevede pure che andranno apportate « altre innovazioni riguardanti il sistema di ripianamento dei *deficit* delle Aziende Auto-

nome e degli Enti locali ». Nessuna innovazione è stata finora realizzata. Al Senato è già stato presentato un disegno di legge n. 1749, « Integrazione dei bilanci comunali e provinciali deficitari per gli esercizi 1966, 1967 e 1968 », che ricalca il vecchio sistema di semplice copertura da parte dello Stato.

20. — ORDINAMENTO FISCALE.

Il Programma contempla (pagina 27, paragrafo 18, riga 37) una: « riforma del sistema tributario ispirata alle esigenze di una maggiore equità ed efficienza, e di una maggiore funzionalità rispetto alle finalità della politica economica ». È stato ufficialmente annunciato dal Ministro Preti il rinvio al 1970 della riforma fiscale.

21. — ORDINAMENTO CREDITIZIO.

Il Programma ritiene necessario (pagina 28, paragrafo 19) di attuare — fra l'altro — una migliore organizzazione del credito industriale a medio termine, nonché un più efficiente coordinamento del credito agrario ed un suo adeguamento alle esigenze di riconversione e di sviluppo della nostra agricoltura. Viene pure fatto presente, nel piano, in relazione alla politica di ripartizione globale dei flussi monetari, che particolare rilievo assume la disciplina delle emissioni di valori mobiliari. Ma anche in merito a tutto ciò non si conoscono concrete iniziative.

22. — ORDINAMENTO DELLE PUBBLICHE IMPRESE.

Il Programma dice che (pagina 28, paragrafo 20, riga 25): « A tal fine il disegno di legge che disciplina le attribuzioni e l'ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica delega il Governo a dettare norme per la unificazione nel Comitato interministeriale per la Programmazione economica dei poteri d'indirizzo che la legislazione vigente attribuisce al Comitato permanente per le Partecipazioni statali e al Comitato interministeriale per l'Ente nazionale per l'energia elettrica ». D'accordo, anche se in sede di discussione alla Camera di tale disegno di legge è stato sottolineato dalla nostra parte politica che è previsto un coordinamento che rappresenta solo un grave compromesso lasciando sussistere molti di tali Comitati interministeriali.

23. — PROBLEMI DELLA GIUSTIZIA E RIFORMA DEI CODICI.

Il Programma afferma (pagina 28, paragrafo 21, riga 45) che: « La riforma dei codici, attualmente allo studio in sede competente, assicurerà l'adeguamento del nostro sistema legislativo sostanziale e processuale al disposto costituzionale ed alla realtà dei rapporti economico-sociali del Paese ». È stato presentato solamente il disegno di legge (Camera n. 2243) di delega legislativa al Governo per la riforma del codice di procedura penale (la cui discussione è tuttora in corso presso la Commissione Giustizia della Camera).

24. — DIRITTO FAMILIARE.

Il Programma afferma che (pagina 28, paragrafo 21, riga 52): « anche anticipando sulla generale riforma del codice civile, meritano revisione alcuni istituti del diritto familiare, la cui riforma è ormai auspicata quasi senza contrasti ». Sono state presentate, alla Camera, due proposte di legge di iniziativa parlamentare, concernenti lo scioglimento del matrimonio e l'adozione; è a tutti noto qual'è stato e continuerà ad essere il grado di difficoltà del loro *iter* parlamentare, stante i radicali contrasti fra gli stessi gruppi della maggioranza governativa.

25. — ORDINAMENTO PENITENZIARIO.

Il programma dice che (pagina 29, paragrafo 21, riga 8): « L'ordinamento penitenziario sarà modificato, sia nel settore minorile sia in quello relativo agli adulti, in modo da accentuare il carattere rieducativo delle pene e da assicurare una più efficace azione di prevenzione e di trattamento delle forme di disattamento sociale ». Al Senato è stato presentato un disegno di legge (n. 1516) concernente l'ordinamento penitenziario e la prevenzione della delinquenza minorile.

26. — ORDINAMENTO DELLE SOCIETÀ PER AZIONI.

Il Programma proclama che (pagina 29, paragrafo 22, riga 15): « L'incidenza che le decisioni delle grandi imprese private hanno sulla destinazione delle risorse e la responsabilità verso il programma nazionale che per tale fatto esse assumono devono trovare un

adeguato riflesso nella disciplina giuridica delle società per azioni ». Nessuna iniziativa legislativa è stata presa in proposito.

27. — COOPERAZIONE.

Il Programma dice, fra l'altro, che (pagina 29, paragrafo 23, riga 36) occorre procedere ad una « revisione della legislazione in tema di cooperazione per adeguare gli strumenti giuridici alle esigenze di una modesta funzione del movimento cooperativo, coordinando la competenza dei vari Ministeri ». Nessuna iniziativa legislativa è stata presa in proposito.

28. — STATUTO DEI DIRITTI DEI LAVORATORI.

Il Programma dice che (pagina 29, paragrafo 24, riga 46): « Alla riforma della società per azioni corrisponderà, nel campo del lavoro, la definizione di uno statuto dei diritti dei lavoratori, che introdurrà nell'ordinamento giuridico norme atte a garantire dignità, sicurezza e libertà nei luoghi di lavoro, in conformità alle norme della Costituzione. In particolare, tale statuto dovrà disciplinare i licenziamenti individuali e collettivi e le Commissioni interne, e garantire il libero esercizio della attività sindacale nei luoghi di lavoro ». Finora il Parlamento ha potuto approvare solamente la legge concernente la disciplina dei licenziamenti individuali.

29. — GLI ENTI INUTILI.

L'individuazione e la soppressione degli enti inutili è una operazione che logicamente precede la possibilità concreta della pianificazione di esplicarsi nei confronti della pubblica amministrazione considerata nel suo complesso.

Non può esservi una fissazione di obiettivi e una graduazione di priorità e di destinazione dei mezzi rispetto a un complesso di persone giuridiche pubbliche indefinite nel numero: il Consiglio nazionale delle ricerche ha, infatti, finanziato una ricerca scientifica diretta anche a stabilire questo ignoto dato quantitativo di base.

Non può parlarsi di piano rispetto a una congerie di enti pubblici la cui attività statutaria e la cui gestione, quando non sono sconosciute o irreperibili per il Governo e per il Parlamento, sono oggetto di pesanti osservazioni critiche da parte della Corte dei conti, per i relativamente pochi enti che sono assoggettati al suo controllo.

Il numero complessivo degli enti di diritto pubblico istituiti o confermati con legge statale o con legge regionale può, nell'attuale

momento, essere oggetto solo di stime approssimative.

L'attività di quegli enti che, assolutamente isolati dal contesto degli altri svolgenti funzioni similari o coincidenti, emergono alla conoscenza dell'amministrazione centrale pianificante, resta esclusa, in forza della vigente legislazione, da un effettivo potere di direttiva e di controllo da parte dei singoli ministeri.

Il caso del C.N.E.N. ha evidenziato questo vuoto normativo, ma la deficienza delle disposizioni di legge regolanti la struttura interna, i controlli e i rapporti con l'apparato statale, non è per nulla avvertita nel piano come impeditiva di ogni attività pianificatoria verso la pubblica amministrazione.

Il Programma economico ha mancato anche di prospettare una regolamentazione tipo dei rapporti interni ed esterni degli enti, al fine di determinare le responsabilità degli amministratori e l'ambito della loro soggezione alle direttive e ai controlli.

Il generico proposito di eliminare gli « enti inutili » deriva dalla prospettazione di casi limite, patologici rispetto a un sistema che si considera normale; laddove la carenza si situa al livello stesso della struttura organizzativa degli enti pubblici che pur si vogliono ritenere necessari.

Del resto la medesima giustificazione esistenziale di determinate funzioni pubbliche che non sono svolte dallo Stato, non determina automaticamente la indispensabile presenza di un ente che le svolga in luogo di un'apposita branca dell'apparato statale.

Infine la competenza di molti enti nazionali (dell'assistenza, dell'istruzione, dell'agricoltura, ecc.) è in contrasto e svuota le funzioni delle Regioni da istituire o degli enti locali esistenti: e mentre i controlli sugli enti locali sono esercitati con illegittime interferenze dagli organismi prefettizi, l'attività concorrente di molti enti nazionali, spesso direttamente gravante sui bilanci dello Stato, dà luogo ai ben noti fenomeni di spreco e di duplicazione.

PARTE SESTA

ESAME DELLE CIFRE DEL PIANO E CONFRONTO CON LE VARIAZIONI APPORTATE DAL « TESTO UNIFICATO »

La proposta di « testo unificato » ha cercato di fondere la precedente edizione del Programma e la « nota aggiuntiva » tenendo

conto della riformulazione che della nota aggiuntiva è stata fatta in base alle valutazioni della nuova contabilità nazionale. Ma questa operazione, certo anche per la brevità del tempo (un paio di settimane) in cui è stata compiuta, è stata realizzata in modo meccanico, senza tener conto delle importanti modificazioni intervenute nel frattempo — sul piano quantitativo e qualitativo — nello sviluppo economico. Il « testo unificato » trascura del tutto questa esigenza e compie una operazione formale, puramente di facciata, del tutto improvvisata, sottratta a ogni verifica. Si spiega così la soppressione di molti quadri statistici, di analisi e riferimenti settoriali; ciò che rende aggiustamenti e conferme ingiustificati e a volte inspiegabili. Su questa osservazione generale ritorneremo entrando nel merito.

Inoltre è del tutto privo di senso che, nel momento in cui, a causa delle deficienze del Governo, il Programma è « slittato » sino alla fine del 1966, e si è stati costretti a riformularlo, esso sia fatto partire ancora dal 1966; da un anno cioè che sarà — verosimilmente — intieramente trascorso prima che il testo possa essere approvato dal Parlamento.

1. — L'IPOTESI DI AUMENTO DEL REDDITO NAZIONALE.

Nell'esaminare le cifre del Piano viene alla luce una insufficienza di base. Il Programma stesso è stato costruito sulla base di una ipotesi fondamentale: l'aumento del reddito nazionale nella misura del 5 per cento annuo. È noto come da più parti questa ipotesi sia stata sottoposta a critiche e a riserve: sia per la difficoltà di mantenere questo livello di crescita in una economia che è ormai inserita nell'area del capitalismo avanzato, sia per la necessità di concentrare le forze in aumenti della produttività che, al livello attuale dello sviluppo tecnologico, esigono enormi investimenti. Ma in pratica questa previsione ha già una verifica nel momento in cui il Programma deve essere approvato dal Parlamento. Infatti il Programma è stato elaborato nel 1964 perché entrasse in vigore nel 1965, ma ritardi del Governo hanno fatto slittare al 1966 l'attuazione del Programma stesso. Le cifre di previsione sono state a questo punto sommariamente rielaborate in una nota aggiuntiva che malamente assolve al compito di aggiornare il Piano al 1966; e intanto, ancora per responsabilità del governo, siamo arrivati all'autunno 1966, mentre Piano e « nota aggiun-

tiva » sono stati fusi in un « testo unificato » che in partenza è già in ritardo di un anno. Ebbene, nel frattempo vi sono state alcune significative verifiche. L'aumento del reddito nazionale è stato del 2,7 per cento nel 1964, del 3,4 per cento nel 1965, e viene preventivato nel 5,3 per cento per l'anno in corso. Ciò da un lato mette in dubbio — ancora una volta — la generale serietà e validità delle cifre di previsione (sulla base delle quali non era stata prevista variazione alcuna del reddito e quindi del ciclo economico effettivo), dall'altro mette in discussione il fondamento di tutti i calcoli. Non basta, infatti, che nel 1966 il reddito nazionale si possa accrescere del 5,3 per cento per ripristinare l'originaria scala di valori delle cifre di previsione: il 5,3 per cento del 1966 segue un 3,4 per cento del 1965 e un 2,7 per cento del 1964; la iniziale previsione non contemplava soltanto un aumento medio annuo del 5 per cento, ma fondava questa previsione su di una media precedente di incrementi annui del reddito superiore al 5 per cento.

Per quanto concerne il 1966, si verifica in tal modo l'assurdo che, in contraddizione con la stessa ispirazione originaria del programma, annate di relativa depressione economica vengono utilizzate per esaltare un incremento del reddito nazionale pari a quello previsto dal programma in tutt'altre condizioni.

Sarebbe necessario, a questo punto, un raffronto dei dati del 1966 sui dati del 1963 su base omogenea. Ciò dimostrerebbe la infondatezza delle previsioni sul reddito.

2. — METODO E SOSTANZA DI ELABORAZIONE DEL PIANO.

Alcune osservazioni riguardano il metodo di elaborazione ma investono la sostanza. Nella precedente edizione del Programma i calcoli in prezzi costanti venivano realizzati partendo non solo da una base diversa da quella del 1954 in uso nella prassi statistica, ma variabile di volta in volta (in certi casi è il 1962, in altri il 1963): ciò non solo conduceva a una sfasatura formale che rendeva precaria l'analisi dei dati, ma — come è noto agli statistici — alterava la stessa sostanza dei dati falsando il significato delle variazioni percentuali. Nel « testo unificato » spesso non vi è l'indicazione della natura dei prezzi cui ci si riferisce, e in ogni caso della loro base, e non è neppure tentato un discorso sullo slittamento dei prezzi e sulle conseguenze che esso può avere nelle relazioni in-

tersettoriali. Nel « testo unificato » è scomparsa anche la tabella che a questo proposito appariva nel testo precedente a pagina 18. In secondo luogo la revisione della presentazione dei costi nazionali realizzata dall'Istituto di statistica ha dato ragione a una critica nostra che il Ministero del bilancio aveva sin qui respinta, a proposito di una sottostima degli investimenti nel periodo 1960-1962. Ma da questa rettifica non si traggono le necessarie conseguenze nel discorso generale sugli investimenti, e anzi vi è nel « testo unificato » la cancellazione di alcuni raffronti con il quinquennio precedente. Questo metodo che è applicato anche in altri casi impedisce ogni seria comparazione con il quinquennio precedente. Queste e altre osservazioni, mentre sollevano dubbi metodologici sulle cifre di previsione, sottolineano la necessità che il Ministro del bilancio tenga fede all'impegno assunto nella « avvertenza » premessa alla prima edizione del Programma e oggi scomparsa, facendo conoscere il modello econometrico che è stato alla base dell'elaborazione.

3. — IL PROBLEMA DELL'OCCUPAZIONE.

I dati del Programma che si riferiscono alle previsioni di occupazione sono di notevole interesse e insieme altamente discutibili. Il Programma nella sua edizione precedente prevedeva che nel quinquennio 1965-69 a causa dell'aumento della popolazione vi sarebbe stato un aumento di lavoratori occupati pari a 820.000 unità; inoltre nello stesso periodo, avrebbero dovuto abbandonare la agricoltura 730 mila lavoratori. Vi sarebbero stati da creare 1.550.000 nuovi posti di lavoro, dei quali il Programma garantiva l'effettiva istituzione, con la riduzione della disoccupazione aperta all'1,5 per cento delle forze di lavoro.

Facemmo a suo tempo osservare che: 1) il Programma tendeva a sottovalutare o addirittura a far sparire nelle pieghe del discorso i dati sulla disoccupazione e sulla emigrazione; 2) il Programma sopravvalutava fortemente la capacità di creare posti di lavoro con gli investimenti previsti; 3) mentre lo obiettivo di incremento del reddito avrebbe richiesto un maggior aumento di produttività, il rapporto capitale-addetto, istituito dal Programma, non garantiva neppure l'incremento di produttività previsto. Abbiamo di conseguenza sempre considerato le previsioni occupazionali di gran lunga superiori alla realtà.

Il « testo unificato » mostra di accogliere, almeno parzialmente, queste critiche, perché ridimensiona (sia pure con una procedura inaccettabile) gli obiettivi occupazionali. Infatti, benché — a causa dello spostamento al 1970 — la previsione delle forze di lavoro presenti nel Paese cresca da 20.880.000 a 20 milioni 980.000, l'occupazione prevista diminuisce da 20.550.000 a 20.380.000. Si riducono a 1.400.000 i posti di lavoro da creare sino al 1970. Viene aumentato dall'1,5-1,6 per cento al 2,8-2,9 per cento il tasso di disoccupazione aperta. Vengono ridotti da 0,85 a 0,80 i tassi medi annui di variazione dell'occupazione nelle tre circoscrizioni geografiche. Si dichiara per la prima volta un saldo attivo di migrazione all'estero di 300.000 unità, e si rinvia addirittura al 1976 la fine dell'emigrazione. Si riduce l'esodo dell'agricoltura da 750 a 600.000 unità, e si diminuisce in particolare il tasso medio annuo dell'esodo agricolo nel Mezzogiorno (da 4,05 a 3,30). È significativo che all'aumento della disoccupazione e alla chiara indicazione dell'emigrazione si giunga benché si sia prudentemente diminuito il numero dei lavoratori che lasciano l'agricoltura, di circa 150.000 unità. Infine si accresce il peso relativo della emigrazione dal Mezzogiorno e si accresce il peso relativo dei posti di lavoro da creare nel Nord. Con queste modifiche il Programma si discosta dalle finalità dichiarate: piena occupazione, fine dell'emigrazione, 1.550.000 nuovi posti di lavoro nel quinquennio (è notevole che questo ultimo obiettivo sia stato ridimensionato quando nel 1965 e anche nel 1966 si sono avute flessioni nei livelli di occupazione, per il 1965 denunciati dalla stessa « nota aggiuntiva »); nello stesso tempo esso si è avvicinato alla drammatica realtà dello sviluppo capitalistico, con il suo corteo di disoccupati e di emigrati, con l'ulteriore concentrazione al Nord.

Ma deve essere detto che neppure le nuove cifre di previsione appaiono attendibili. Alcune osservazioni riguardano l'offerta di forza-lavoro, oltre la creazione di posti di lavoro. Sotto il primo profilo occorre notare che la disoccupazione al 1970 è stimata in 600.000 unità, mentre la variazione delle forze di lavoro derivante da incremento naturale e da riduzioni della disoccupazione è pari a 800 mila unità. Il Programma non fornisce i dati analitici, ma certo l'incremento naturale deve pesare fortemente sulle 800.000 unità, e dunque la riduzione della disoccupazione viene calcolata a partire da un livello di disoccupazione sottostimato. Vi è poi da dire che il

Programma non tiene in conto adeguato la tendenza all'aumento nel numero delle donne che entrano in produzione. Né ci sembra abbia alcun serio significato il rilievo contenuto nella « nota aggiuntiva », secondo il quale nel corso del 1965 si è rallentato l'esodo dei lavoratori dal settore agricolo; ciò è il risultato della situazione economica e di movimenti di riflusso della manodopera disoccupata o sottoccupata, non certo di maggiori possibilità di occupazione in agricoltura. Ora è da credere che proprio sulla base di questo assunto inesatto si sia ridotta fortemente la previsione dell'esodo dall'agricoltura nel quinquennio.

Ma, a parte queste considerazioni sulla disponibilità delle forze di lavoro, si potranno creare nell'ambito dell'attuale tipo di sviluppo 1.400.000 nuovi posti di lavoro nei settori non agricoli? Il Programma — dopo aver ridotto l'obiettivo di 100.000 unità e averlo allontanato nel tempo di un anno rispetto alla precedente edizione — afferma di sì, a quattro condizioni: aumento del reddito nazionale del 5 per cento annuo; aumento medio annuo della produttività nei settori non agricoli del 3,5 per cento annuo; un volume di investimenti direttamente produttivi pari a 20.750 miliardi, calcolato sulla base di un rapporto incrementale capitale-reddito 3,1; un aumento medio annuo del valore aggiunto nei settori extragricoli del 5,5-5,6 per cento.

Abbiamo visto che la prima condizione — l'aumento del 5 per cento del reddito nazionale — è messa in discussione dai fatti. Ma anche la previsione sull'incremento di produttività solleva serie perplessità. Come è noto, l'Ufficio del Programma, nel chiarimento fornito al C.N.E.L., ha spiegato che gli obiettivi fissati dal progetto in tema di formazione delle risorse (aumento del reddito nazionale del 5 per cento e aumento del valore aggiunto nell'agricoltura del 2,8-2,9 per cento) permettono di dedurre il tasso di sviluppo del valore aggiunto dei settori extragricoli nella misura del 5,5-5,6 per cento medio annuo. Ora poiché tali settori dovrebbero assorbire 1.400.000 lavoratori, con un aumento dell'occupazione di circa l'1,85 annuo, ne consegue che la produttività nei settori extragricoli dovrà accrescersi, nel quinquennio, nella misura del 3,4-3,5 per cento all'anno, e nell'industria del 5 per cento. Qui si deve notare un relativo miglioramento rispetto alla precedente edizione nell'avvicinarsi alla realtà, quando per l'incremento medio annuo di produttività industriale non si parla più del 4,3 ma del 5 per cento: anche se questo dato

non è riferito ad un'indagine settoriale ma dedotto con un aggiustamento puramente numerico del nuovo rapporto tra incremento della popolazione e incremento del reddito. Tuttavia gli aumenti medi annui di produttività, previsti per i settori extragricoli, rimangono al di sotto di quelli realizzati nel passato; non consentono di ridurre il divario di produttività che esiste rispetto ad altri Paesi europei (senza parlare poi degli Stati Uniti). Poiché alla maggiore produttività si accompagna di norma una decelerazione nell'incremento dell'occupazione, la sottovalutazione dell'incremento della produttività — mentre mal si concilia con le previsioni in materia di reddito — rischia di gonfiare artificiosamente le previsioni occupazionali.

Tuttavia, il carattere precario di queste previsioni risulta, soprattutto, da una analisi settoriale. I settori extragricoli comprendono industria, commercio, servizi. È evidente che commercio e servizi sono attualmente eccessivamente affollati di lavoratori, compresi quelli indipendenti. D'altronde lo stesso programma prevede in quei settori una razionalizzazione che ne ridurrà l'occupazione; in ogni caso non ne consentirà facilmente l'aumento. Rimane l'industria. Ma con 13.000 miliardi di lire di investimenti lordi (e dunque certamente meno di investimenti netti), quanti ne prevede il Programma, non si occupano né 1.500.000, né 1.000.000, e forse neppure 600.000 nuovi lavoratori. La nuova stesura del Programma, riducendo gli obiettivi di occupazione e accrescendo fortemente il tasso di disoccupazione aperta, ha in pratica aumentato le previsioni sulla intensità di capitale, venendo incontro a una critica assai diffusa. Ma il « testo unificato » si mantiene ancora al di sotto della realtà perché formula implicitamente — sono sparite miracolosamente le indicazioni esplicite che vi erano — l'ipotesi di una intensità di capitale per addetto intorno ai 9-10 milioni di lire. Ciò è del tutto in contrasto con le tendenze in atto, e con gli investimenti in via di realizzazione. È nota ad esempio la spinta alla concentrazione di una considerevole quota di investimenti nella chimica e nella petrolchimica, dove un posto di lavoro « costa » centinaia di milioni, e un discorso analogo vale per l'elettronica e l'elettromeccanica, per i settori cioè destinati a una rapida espansione. Ma in generale l'intensità media di capitale, già superiore nel passato al 7-10 milioni, tende a crescere assai rapidamente. A proposito delle valutazioni sulla intensità media di capitale deve dirsi che se si assume

il settore terziario nel suo complesso ci troviamo di fronte a un rapporto incrementale capitale-prodotto più alto ancora che nell'industria (in media, per gli ultimi anni, 5,5 contro 2,7): nel terziario vi è cioè una elevata intensità di capitale e gli investimenti hanno effetti ancor più bassi in termini di occupazione.

Queste osservazioni non sono state avanzate solo dalla nostra parte politica. Tra lo altro le ha fatte, in modo pubblico, il Consiglio nazionale della economia e del lavoro e ad esse ha risposto la nota aggiuntiva del Ministero del bilancio solo in modo parziale ed elusivo, con petizioni di principio ed espressioni di non ragionato ottimismo. La nuova stesura — l'abbiamo detto — tiene conto di queste critiche, ma in modo insufficiente. Crediamo che un realistico punto di riferimento venga offerto dalla Confindustria. Quest'ultima, nelle previsioni che vengono pubblicate annualmente e che le verifiche dei fatti confermano assai vicine al vero, calcola che per il periodo 1965-69 gli investimenti industriali siano pari a 9.452 miliardi (cifra inferiore a quella del Programma), con una intensità media di capitale di 24 milioni per addetto — oltre il doppio della valutazione aggiornata del Programma — e con variazioni nell'occupazione industriale indicate dai seguenti dati: 1963 — 4.078.125; 1964 — 3.828.185; 1965 — 3.631.886; 1966 — 3.539.709; 1967 — 3.757.709; 1968 — 3.659.754; 1969 — 3.769.696.

Se pertanto ridimensioniamo le cifre della occupazione che il Programma fornisce alla luce di un più realistico calcolo degli altri dati da esso forniti, appare evidente che la capacità di creazione di nuovi posti di lavoro non supererà nel quinquennio le 400-500.000 unità. Le nuove leve di lavoratori che lasciano l'agricoltura troveranno solo limitate possibilità d'impiego nei settori extragricoli, e non si trasformeranno in disoccupati solo se si manterrà l'attuale elevato flusso migratorio. Non si può dimenticare che nel 1965 — che doveva essere il primo anno di applicazione del Piano — gli emigrati sono stati 325.000.

4. — LO SQUILIBRIO TRA NORD E SUD.

L'eliminazione dello squilibrio tra Nord e Sud è formalmente assunta come uno dei tre obiettivi essenziali del Piano quinquennale: un obiettivo che dovrebbe essere fortemente avvicinato entro il 1970. Per ciò che riguarda in particolare l'occupazione, l'obiettivo generale è quello di stabilizzare

nel prossimo quinquennio le attuali quote percentuali di occupazione nelle tre grandi circoscrizioni geografiche (Mezzogiorno, centro-orientale, nord-occidentale) ai livelli già raggiunti, evitando così che aumenti ancora la percentuale di occupazione dislocata al Nord e comunque fuori del Mezzogiorno. Per raggiungere questo obiettivo, nel Mezzogiorno dovrebbero essere localizzati il 43 per cento dei nuovi posti di lavoro da creare nel prossimo quinquennio.

Il raggiungimento di questi risultati comportava (nella precedente edizione del Programma) i seguenti movimenti di forza lavoro: nel Mezzogiorno l'occupazione agricola dovrebbe diminuire ulteriormente di 420.000 unità. Nello stesso tempo l'incremento demografico avrebbe dovuto determinare un'offerta pari a 600.000 unità. Si sarebbe avuta così un'offerta globale di forza-lavoro pari a 1.020.000 unità, delle quali 350.000 avrebbero dovuto emigrare fuori del Mezzogiorno e 670.000 dovrebbero invece trovare nuove occupazioni nei settori extragricoli delle regioni meridionali.

Nell'Italia nord-orientale e centrale si sarebbe dovuto avere un'offerta naturale di forza-lavoro pari a 250.000 unità; un'immigrazione di 70.000 unità e una fuoriuscita dall'agricoltura pari a 200.000 unità. Si sarebbe avuta così, in questa circoscrizione geografica, una offerta complessiva e una occupazione aggiuntiva di forza-lavoro pari a 520.000 unità. Nell'Italia nord-occidentale l'offerta naturale di forza-lavoro conduceva invece a un decremento di 30.000 unità; mentre si prevedevano una immigrazione di 280.000 unità e una fuoriuscita dall'agricoltura di 110.000 unità. Nell'insieme avrebbero trovato nuova occupazione nell'Italia nord-occidentale 320.000 unità.

Su 670.000 unità destinate a trovare occupazione nel Mezzogiorno al di fuori dell'agricoltura, 380.000 entravano nell'industria, e 290.000 nel settore terziario. In questo modo dal 1964 al 1969 l'occupazione nel Mezzogiorno avrebbe dovuto passare dal 25 per cento al 26,7 per cento sul totale nazionale.

Gli obiettivi occupazionali erano strettamente collegati con quelli degli investimenti. Il Programma prevedeva, pertanto, che gli investimenti lordi fissi (compresi quelli dell'agricoltura) nel Mezzogiorno dovevano salire dal 25 al 40-43 per cento del totale. Nel periodo 1959-1963 gli investimenti lordi fissi erano stati nel Sud pari a 6.952 miliardi su di un totale nazionale di 36.550 miliardi. Il valore aggiunto per addetto doveva salire nel

Mezzogiorno da 1,3 milioni di lire nel 1964 a 1,6 milioni di lire nel 1969, riducendo dal 32 al 15 per cento lo scarto rispetto al Nord. Ciò implicava che nel Mezzogiorno la produttività registrasse nel quinquennio un tasso di incremento notevole, maggiore del tasso di incremento nel Nord. Questa condizione era soddisfatta nelle previsioni del Programma da alcune ipotesi di sviluppo, secondo le quali, mentre la produttività delle industrie italiane aumentava del 4,3 per cento in media all'anno, nel Mezzogiorno l'incremento doveva essere del 7-7,5 per cento all'anno; il valore aggiunto nell'industria ammontava invece, nel quinquennio, a un saggio medio del 7 per cento in tutta Italia, mentre nel Mezzogiorno l'incremento doveva toccare il 12 per cento. Il programma governativo prevedeva per il prossimo decennio un saggio di incremento annuo della produzione lorda vendibile dell'agricoltura pari al 3,3 per cento, e un saggio medio annuo di incremento del valore aggiunto in agricoltura pari al 2,8 per cento; ma non indicava i tassi relativi del Mezzogiorno.

Gli investimenti nell'industria dovevano localizzarsi in forte prevalenza nelle cosiddette « aree di sviluppo globale », e in particolare nelle aree e nei nuclei di industrializzazione che nel loro insieme dovevano assorbire circa l'80 per cento dei nuovi posti di lavoro previsti per l'intero Mezzogiorno. Nel resto del territorio si doveva avere una conversione dell'apparato industriale, sinora, caratterizzato da una accentuata presenza di imprese tipo artigianale. Nell'edizione del programma governativo che è stata presentata al Consiglio dei ministri, le aree nelle quali dovrebbe concentrarsi l'80 per cento degli investimenti erano indicate con il seguente elenco tassativo: Latina-Caserta-Napoli-Salerno; Bari-Taranto; Catania-Siracusa; Cagliari-Sulcis; più un'area di *minor rilievo*, quella della valle del Pescara. Nelle successive edizioni l'indicazione nominativa era scomparsa, ma non v'è dubbio che questa rimaneva la sostanza delle scelte.

Per l'agricoltura il programma governativo prevedeva un intenso processo di razionalizzazione. Lo sviluppo doveva concentrarsi in determinate aree (venivano trasformati a irrigazione 200.000 ettari su un milione di ettari irrigabili, ultimando in sostanza le reti oggi in costruzione). Dovevano aumentare le dimensioni medie delle aziende e l'intervento pubblico si sarebbe dislocato proporzionalmente *dalle infrastrutture all'accumulazione aziendale vera e propria*.

È di notevole interesse che il generale aggiustamento che le cifre di previsione hanno avuto nel « testo unificato » sia particolarmente sensibile nella parte dedicata al Mezzogiorno. Qui, più che un aggiustamento, si ha un *ridimensionamento* degli obiettivi.

In primo luogo viene ridotto l'obiettivo occupazionale nel Mezzogiorno (nonostante che ci si riferisca al 1970 anziché al 1969); non più 670.000 ma 590.000 nuovi occupati. Questa riduzione viene realizzata riducendo di 30.000 unità l'aumento previsto della popolazione attiva, e diminuendo di 70.000 unità la previsione nell'esodo dall'agricoltura: e cioè accrescendo la sottoccupazione agricola prevista. Deve essere posto in rilievo a questo punto che del decremento complessivo di 155.000 unità nell'obiettivo occupazionale extra-agricolo nazionale ben 80.000 unità sono a carico del Mezzogiorno (30.000 nell'Italia nord-occidentale, 40.000 nell'Italia nord-orientale e centrale). Inoltre la riduzione nei tassi medi annui di esodo dall'agricoltura è maggiore per il Mezzogiorno che per le altre regioni (dal 4,05 al 3,30 contro il passaggio da 2,80 a 2,40 e da 2,10 a 1,80). Ma il ridimensionamento tocca anche gli investimenti. Gli investimenti lordi totali nell'industria sono stati aumentati nella nuova edizione da 11.300 e 13.000 miliardi; al Mezzogiorno ne andrebbero 4.500 invece di 4.000. È dunque ancora diminuito il peso relativo degli investimenti per il Sud, al di sotto del 35 per cento sul totale. Nel programma analitico della Cassa per il Mezzogiorno c'è una sintomatica variazione nella stessa direzione: diminuiscono gli investimenti industriali, all'incirca di 200 miliardi, e diminuiscono gli investimenti nell'agricoltura, a favore di opere infrastrutturali. Infine, anche nel Programma agrario meridionale, una significativa variazione riguarda gli ettari da irrigare che scendono da 200.000 a 170.000 su un totale di un milione di ettari irrigabili. In questo quadro assume un valore significativo sia la soppressione della tabella sulla distribuzione degli investimenti e sulla creazione di nuovi posti di lavoro; sia il fatto che l'obiettivo di valore aggiunto per addetto sia fissato per il 1970 in 1,5 milioni quando già oggi il dato è intorno 1,4 milioni; sia la soppressione di tutta la parte che stabiliva incrementi di produttività differenziati per il Sud rispetto al Nord.

Qui non ci troviamo dinanzi soltanto a un avvicinamento sia pure parziale delle cifre di previsione alla realtà del Mezzogiorno, bensì a qualcosa che indica indirettamente un *sostanziale* passo indietro della politica go-

vernativa verso il Mezzogiorno, intorno alla quale abbiamo il dovere di esprimere la nostra profonda preoccupazione e severa critica. Gli stessi obbiettivi del programma indicano una continuazione massiccia del flusso migratorio, un insufficiente livello di investimenti, una persistente densa sottoccupazione nel settore agricolo.

Ma queste cifre di previsione così ridimensionate corrispondono almeno quantitativamente alle tendenze reali? La risposta è negativa.

È intanto discutibile il dato relativo all'offerta di forza-lavoro, poiché mentre sulla scorta dell'ultimo decennio, e in rapporto alle previsioni stesse del Programma per l'agricoltura, l'esodo di forza-lavoro da questo settore può essere anche superiore, il programma governativo sottovaluta la possibilità di ingresso delle donne nella attività produttiva, e tende a presentare come occupazione la sottoccupazione e a volte la reale disoccupazione contenuta nel settore terziario. In secondo luogo — ed è la questione essenziale — appare assolutamente irrealistico l'obbiettivo di occupare 590.000 lavoratori in 5 anni con gli investimenti previsti. Nella precedente edizione del Programma su 680.000 unità da occupare 380.000 avrebbero dovuto trovare collocazione nell'industria mediante 4.000 miliardi di investimenti lordi (3.000 netti); mentre 280.000 sarebbero stati assorbiti dal settore terziario. Queste cifre erano semplicemente assurde perché le quote di capitale per addetto necessarie per la creazione di nuovi posti di lavoro erano di gran lunga superiori a quelle indicate (in un rapporto da 3 a 1); perché l'indicazione di una così bassa intensità di capitale per addetto era in stridente contrasto con l'obbiettivo di un incremento della produttività industriale pari al 7 per cento, di gran lunga superiore a quella delle regioni settentrionali; perché era un non senso pretendere un superiore incremento di produttività e la creazione del 43 per cento dei posti di lavoro nel Sud quando al Mezzogiorno si destinava il 37 per cento degli investimenti totali; perché occupare 280.000 lavoratori nel settore terziario, nel Mezzogiorno così denso già di sottoccupazione era solo una finzione statistica. Le modifiche realizzate nel « testo unificato » da una parte correggono limitatamente queste contraddizioni, dall'altra le annegano nel silenzio. Le correggono quando riducono di 80.000 unità l'obbiettivo di occupazione; le annegano nel silenzio quando sopprimono le tabelle sulla ripartizione degli investimenti e sulla creazione analitica di posti di lavoro. Ma anche

se nella mente degli autori del Programma l'obbiettivo della occupazione industriale fosse ridimensionato a 320-330.000 unità, a fronte di un aumento degli investimenti di 500 miliardi lordi, saremmo sempre a livelli di intensità di capitale irreali. Con 4.500 miliardi lordi (e dunque 3.000 netti) non si creano 320.000, e neppure 200.000 posti di lavoro. Rimarrebbero poi, in questa ipotesi, 250.000 lavoratori da occupare nel settore terziario, e ciò appare di nuovo assurdo per le considerazioni già fatte.

Deve ancora dirsi che nella stessa indicazione quantitativa degli investimenti per il Mezzogiorno vi sono elementi di perplessità. Come è stato ricordato, il Programma nella precedente edizione prevedeva che si doversero localizzare nel Mezzogiorno, per il prossimo quinquennio, 14.700 miliardi di investimenti lordi fissi su di un totale nazionale di 36.500 miliardi e per una percentuale inferiore quindi al 40 per cento. Tuttavia dallo stesso Programma si desumeva successivamente che il volume complessivo degli investimenti lordi in tutta Italia era eguale a 38.150 miliardi di lire: e la « nota aggiuntiva » aveva condotto questo totale sino a 39.700 miliardi di lire. La differenza tra 36.500 miliardi e 38.150 miliardi, o peggio ancora 39.700 miliardi di lire, comportava una riduzione percentuale degli investimenti spettanti al Mezzogiorno, al di sotto del 40 per cento. Nel « testo unificato » gli investimenti complessivi salgono a 42.800 miliardi; si tace sulla quota destinata al Mezzogiorno.

Nell'insieme, da queste considerazioni critiche, si possono desumere due conclusioni. La prima riguarda i livelli di occupazione. Mentre il programma governativo prevede l'occupazione nel Mezzogiorno, nel quinquennio, di due terzi della forza-lavoro disponibile per l'incremento demografico e l'esodo dalla agricoltura, un calcolo realistico condotto sugli stessi dati offerti dal Programma fa prevedere che nel Mezzogiorno troverà occupazione non più di un terzo della forza-lavoro disponibile. E poiché in un decennio sono emigrati dal Sud 1.900.000 lavoratori, e per il prossimo quinquennio su una offerta totale di 1.020.000 unità non troveranno vera occupazione 700.000 unità, è possibile dire che si avranno nel futuro flussi migratori assai vicini a quelli del passato (a meno che le difficoltà che insorgono per l'occupazione sul mercato di lavoro settentrionale e su quello internazionale non conducano a un rapido gonfiamento della disoccupazione). La seconda conclusione riguarda l'accentuazione degli squi-

libri all'interno del Mezzogiorno. Abbiamo già sottolineato che il Programma concentra (esplicitamente o implicitamente) l'80 per cento degli investimenti in 5 aree di sviluppo. Se si tiene conto del significato che ha la politica di razionalizzazione capitalistica dell'agricoltura è necessario prevedere per il prossimo quinquennio un ulteriore processo di differenziazione zonale e settoriale. Come è avvenuto nel passato, ma ora in modo più accentuato, accanto a definite aree di sviluppo si determineranno vaste aree di depressione, con fenomeni di degradazione e di spopolamento che riguarderanno la maggior parte del Mezzogiorno.

5. — LE CIFRE RELATIVE AGLI IMPIEGHI SOCIALI.

Uno dei cardini del Programma è il dirottamento di una quota percentuale crescente del flusso del reddito verso gli impieghi sociali (consumi pubblici e investimenti sociali). È intanto abbastanza evidente che questa scelta di fondo non ha un riscontro nelle tendenze in atto. In quelli che avrebbero dovuto essere i primi due anni di attuazione del Programma si è avuto una spinta al dirottamento di una quota di risorse verso settori direttamente produttivi. Ma c'è di più. Nel suo « parere » il C.N.E.L. ha sostenuto che è assai difficile conciliare la necessità e la tendenza reale ad elevati incrementi della produttività con lo spostamento di una quota di risorse verso gli impieghi sociali. Poiché lo stesso C.N.E.L. ha ritenuto incompatibili gli impieghi sociali che hanno un carattere infrastrutturale o di sostegno dello sviluppo, esso ha formalmente richiesto il taglio delle previsioni del Programma in materia di sicurezza sociale. Il « parere » del C.N.E.L. dice a questo proposito: « Quanto al settore della sicurezza sociale, mentre si sottolinea l'importanza delle scelte politiche adottate, in considerazione del fatto che la sottovalutazione dei costi relativi alla instaurazione del servizio sanitario ne rendono impossibile l'attuazione secondo i tempi previsti, nell'ambito delle risorse disponibili, si propone di rinviare nel tempo la sua realizzazione. Resta pertanto fermo ovviamente il vigente sistema di prestazioni sanitarie, per il quale si dovrebbe iniziare il processo di concentrazione degli Enti gestori e il migliore utilizzo dei mezzi disponibili ».

La « nota aggiuntiva » non ha modificato il quadro di riferimento a proposito degli impieghi-sociali, se non per trascurabili aggiustamenti di cifre. Apparentemente essa re-

spinge dunque le osservazioni del C.N.E.L. Ma, benché nella « nota aggiuntiva » la mancanza di riferimenti statistici settoriali lasci insoluto nel fondo la questione, dal suo paragrafo 20 (pagina 15) si ha invece l'impressione di un largo accoglimento dei suggerimenti del C.N.E.L. Dice infatti il citato paragrafo 20: « Negli ultimi due anni si è avuto un rapido aumento della spesa per assistenza previdenziale e sanitaria. La vastità dell'area dei bisogni ancora da soddisfare richiede di procedere alla realizzazione di un sistema di sicurezza sociale secondo le linee del Piano. Questo obiettivo dovrà essere perseguito, tuttavia, più che attraverso una ulteriore dilatazione della spesa, con una serie di riforme di struttura, in funzione di un nuovo e più efficiente assetto organizzativo. Il Governo procederà pertanto, secondo le indicazioni del Piano, alla unificazione dei contributi, alla concentrazione in un unico istituto di tutte le prestazioni economiche, e alla unificazione degli enti erogatori delle prestazioni sanitarie ». Rimangono in piedi le indicazioni originarie del Programma, ma esse vanno ridimensionate largamente e soprattutto si accetta lo slittamento nel tempo delle spese previste esplicitamente (anche se in modo disordinato) nel Programma. Nel « testo unificato » l'accoglimento delle richieste del C.N.E.L. si rivelano in due modi. Intanto c'è una riduzione del peso percentuale degli impieghi sociali sul totale delle risorse: si passa dal 27 per cento al 26 per cento, con una riduzione il cui significato di tendenza è superiore al suo significato quantitativo. In secondo luogo mentre rimangono in piedi i precedenti obiettivi quantitativi a lunga scadenza (15 anni), si cancellano gran parte degli obiettivi relativi al primo quinquennio, accogliendo dunque la spinta a uno « slittamento » nel tempo degli impegni.

Tutto ciò non interessa qui a proposito della sicurezza sociale — sulla quale torneremo in modo specifico più avanti — ma è invece una conferma del carattere contraddittorio delle cifre del Programma, delle contraddizioni aperte o mascherate tra Programma e « nota aggiuntiva »; infine mette a nudo uno dei nodi più importanti della politica di sviluppo, quello relativo all'alternativa tra gli obiettivi di produttività e le scelte sugli impieghi sociali del reddito. Questo nodo, come vedremo più avanti, potrebbe essere almeno in parte sciolto se la Programmazione disponesse di adeguati mezzi di incidenza nelle scelte qualitative di accumulazione e di sviluppo: ma il Programma ne è privo

e colma questa lacuna con il velleitarismo e con la scarsa consistenza delle cifre di previsione.

6. — LE CIFRE SULLE RISORSE E SUL FINANZIAMENTO DEL PIANO.

Serie riserve devono essere avanzate sulla parte relativa agli investimenti-risparmio e in generale al quadro delle risorse e del finanziamento del Piano. In totale il Programma nella precedente edizione prevedeva nel quinquennio 38.150 miliardi di investimenti direttamente produttivi o sociali: cifra pari al 22,6 per cento delle risorse (contro il 23,8 per cento del quinquennio precedente). Su questo totale gli ammortamenti pesavano per 15.600 miliardi. Si aveva dunque un decremento degli investimenti che pesava essenzialmente sugli investimenti direttamente produttivi. Ma la Confindustria, che concorda nella previsione di una massa di investimenti direttamente produttivi non superiore a quelli del quinquennio precedente (e anzi la ridimensiona più di quel che non faccia il Programma) specifica che la percentuale degli investimenti di ricostituzione sul totale degli investimenti direttamente produttivi tende ad essere dell'82 per cento nel Sud e del 46 per cento nel Centro-Nord. In ogni caso non solo le previsioni confindustriali e di altre fonti (per esempio la Banca d'Italia) aumentano l'importanza degli investimenti di ricostituzione, ma questo è un dato che ha riscontro nella realtà presente. Ci si chiedeva pertanto come con queste tendenze al decremento, non solo relativo, ma assoluto della media annua d'investimenti produttivi si potessero realizzare incrementi di occupazione e di reddito come quelli previsti dal Programma. Minori investimenti possono produrre anche maggiori incrementi di reddito se aumenta fortemente la produttività; ma a parte il fatto che la produttività aumenta nell'attuale fase di sviluppo economico attraverso massicci investimenti, in questo caso si avrebbero scarsi effetti di occupazione. Ed è vero il reciproco. D'altronde una valutazione seria delle proposte del Programma non poteva essere data per la mancata disaggregazione dei dati e per l'assenza di programmi settoriali. Le medie pluriennali plurisetoriali diventano astrazioni statistiche, al di sotto delle quali vivono realtà non omogenee. Le riserve che si avanzavano sarebbero state probabilmente rafforzate dalle cifre settoriali, se esse fossero disponibili. Attraverso la « nota aggiuntiva »

e poi con il « testo unificato » vi è stata una modifica nelle previsioni d'investimento, piuttosto significativa non per la quantità ma per il segno, per la tendenza. A causa dell'aumento nella valutazione del reddito nazionale 1965 derivante dai nuovi conti dell'I.S.T.A.T., e mantenendo fisso il rapporto d'incremento capitale-reddito nella misura di 3 a 1, il totale degli investimenti è salito a 42.800 miliardi, con una incidenza sul totale delle risorse pari al 23 per cento. Su questo totale gli ammortamenti pesano per 16.600 miliardi. Le correzioni apportate accentuano dunque lievemente il peso relativo degli investimenti, e in particolare di quelli produttivi, andando incontro alle critiche del C.N.E.L. Ma questa variazione, significativa per il suo segno, è insignificante nella sostanza e non annulla pertanto sul piano quantitativo le critiche che si potevano rivolgere al testo precedente e che abbiamo ora ricordate. In particolare deve essere segnalato il persistere del rapporto d'incremento di 3 a 1 tra capitale e reddito, del tutto insufficiente soprattutto in vista di adeguati aumenti nella produttività; e il fatto che gli investimenti previsti continuano ad essere percentualmente inferiori a quelli del periodo 1959-63.

Aleatorio è il finanziamento degli investimenti. Il Programma nella edizione precedente lo garantiva attraverso un risparmio privato (e qui, sotto la generica dizione « altre categorie », si celava la previsione di un ruolo cospicuo dell'*autofinanziamento* le cui scelte di investimento sfuggono del tutto anche a controlli formali) pari a 31.650 miliardi e un risparmio pubblico di 6.500 miliardi. La pubblica amministrazione doveva invece effettuare pagamenti per investimenti diretti in 4.850 miliardi e trasferimenti in conto capitale per 6.000 miliardi: in totale 10.850 miliardi. La differenza di 4.350 miliardi rappresentava il ricorso della P. A. al mercato dei capitali. Questi dati hanno subito nella « nota aggiuntiva » una variazione non adeguatamente motivata, che aumentando gli investimenti complessivi a 41.850 miliardi, eleva il risparmio privato a 36.250 miliardi e il risparmio pubblico a 5.600 miliardi. Nel « testo unificato », insieme all'aumento degli investimenti c'è l'incremento ulteriore del risparmio privato a 38.100 miliardi e un decremento del risparmio pubblico a 5.100 miliardi: inoltre aumenta considerevolmente non solo il dato numerico ma il peso relativo dell'*autofinanziamento*. I dati sul risparmio privato — concernenti in così grande misura l'*autofinanziamento* — sono

solo generiche previsioni, non garantite in nulla, come vedremo più avanti quando esamineremo gli strumenti della programmazione, e non confortate né dalle analisi della Confindustria, né da quelle della Banca d'Italia. È significativo invece il ridimensionamento del risparmio pubblico non solo come indicazione di una scelta politica, ma come la rinuncia a velare questa scelta con dati artificiosi. Infatti le precedenti previsioni del risparmio pubblico non tenevano conto di tendenze diverse che sono emerse e che rivelano una flessione del risparmio pubblico; erano in contrasto con le indicazioni della Banca d'Italia per ciò che riguarda il ricorso pubblico al mercato finanziario, che è cresciuto in un periodo di flessione della domanda privata ma tende già a decrescere nella ripresa ciclica; riposavano su di una base fragile a causa del rinvio al 1970 della riforma tributaria, annunciato formalmente dalla maggioranza del centro-sinistra durante l'esame del Programma nelle commissioni, e in rapporto al fatto che la spesa pubblica è quasi completamente ipotecata nei prossimi anni per la rigidità della sua struttura e per gli impegni pluriennali già assunti. La revisione effettuata avvicina almeno in parte i dati alla verità, e mette a nudo una scelta politica conservatrice.

7. — LA CONTRADDIZIONE DI FONDO DEL « PROGRAMMA ».

L'insieme delle considerazioni sin qui svolte sulle cifre di previsione mette in luce non solo la loro scarsa consistenza ma anche quello che a nostro avviso è la contraddizione di fondo del Programma.

L'economia italiana attraversa una fase caratterizzata da una profonda riorganizzazione delle strutture capitalistiche: concentrazione finanziaria, produttiva, territoriale; integrazione internazionale, rinnovo tecnologico, creazione di nuove industrie strategiche. In questo quadro emergono due scelte essenziali. In primo luogo il progresso tecnologico conduce a uno straordinario aumento dell'intensità di capitale e addirittura a espulsioni di forza-lavoro dai processi produttivi; ciò è incompatibile con una adeguata estensione dell'occupazione, e anzi minaccia proprio i già non elevati livelli di occupazione; ciò è incompatibile con i livelli di produttività previsti dal Piano. In secondo luogo la tendenza dell'economia italiana alle concentrazioni finanziarie e alla rivoluzione tecnologica comporta il convogliamento di crescenti risorse verso l'accumulazione industriale; ciò è

largamente incompatibile (in termini percentuali, ciò che non vuol dire obbligatoriamente in termini assoluti) con l'espansione della quota di risorse destinata agli impieghi sociali. Tocchiamo qui il nodo essenziale delle scelte di sviluppo che ci sono dinanzi. Il Programma avrebbe dovuto compiere in modo chiaro queste due scelte, oppure negarle predisponendo strumenti, interventi per una diversa razionalità, per un diverso modello di sviluppo. Invece gli autori del Programma hanno semplicemente aggirato queste scelte di fondo mediante artifici statistici privi di sviluppi esecutivi. Riprenderemo questo tema essenziale nelle nostre conclusioni, ma intanto questo accenno spiega il senso generale della nostra critica alle cifre di previsione.

PARTE SETTIMA

GLI STRUMENTI DEL PROGRAMMA

Gli strumenti attraverso i quali può essere garantito l'adempimento degli obiettivi del Programma e si può incidere sullo sviluppo economico per modificarlo e renderlo coerente con quegli obiettivi sono: la spesa pubblica diretta e indiretta, l'intervento diretto dello Stato nell'industria, il controllo degli investimenti privati, la manovra fiscale, la politica creditizia, il controllo dei prezzi, il controllo dei rapporti commerciali e di pagamento con l'estero.

Nel Programma questi strumenti sono insufficienti, inefficienti o inesistenti; in alcuni casi il loro funzionamento contraddice le finalità del Programma stesso.

1. — LA SPESA PUBBLICA.

La spesa pubblica ha assunto in Italia una struttura rigida, ed è coperta pressoché interamente, per alcuni anni, da impegni predefiniti: e ciò a causa dell'elevata incidenza delle voci di ordinaria amministrazione (personale ecc.) e dei piani di spesa pluriennali (Cassa per il mezzogiorno, Piano verde) che sono stati approvati negli ultimi anni e che « vincolano pesantemente gli esercizi futuri », come riconosce esplicitamente il Programma (pag. 171). Inoltre vi è da considerare che impegni importanti sono stati e vengono ancora di fatto assunti dallo Stato senza figurare nel bilancio. Si tratta soprattutto di debiti contratti da enti pubblici con la ragionevole aspettativa che lo Stato intervenga successivamente a saldarli.

Vi è poi il caotico insieme di contributi, oneri e incentivi che gravano sulla spesa pubblica, e che il Programma stesso ammette essere difficile controllare e valutare: parte di questi oneri rientrano nei piani di spesa pluriennali, altri no, e questi ultimi accentuano la predeterminazione del bilancio.

Per quel che riguarda gli Enti locali il Programma avanza addirittura una proposta di restrizione della loro spesa, dopo avere però riconosciuto che « il volume della spesa degli Enti locali è inferiore a quello occorrente alle esigenze funzionali degli Enti stessi ». Viene poi proposto un contributo dello Stato a favore di quei comuni che elaborino un piano a breve scadenza di ripiano dei loro bilanci, ciò che è una sollecitazione diretta a una ulteriore restrizione della spesa.

È assai difficile sostenere, in questo quadro, che la spesa pubblica possa assumere nel corso del quinquennio un ruolo di qualificazione e di direzione dello sviluppo. Ci troviamo in realtà di fronte a scelte già predefinite che non offrono al Programma alcun nuovo mezzo di intervento.

2. — IL FONDO PER LO SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE.

Il Programma annuncia l'istituzione di un *Fondo per lo sviluppo economico e sociale*, nel quale siano raccolte le voci per contributi, oneri e incentivi che gravano sulla spesa pubblica. E ciò dovrebbe consentire due risultati: rendere evidente in sede di bilancio l'insieme delle erogazioni per incentivi; creare un sistema unitario di incentivi. Questa misura è giusta, perché consente una valutazione organica della politica di incentivazione, anche se per il momento ha un valore soprattutto contabile e conoscitivo dati gli impegni pluriennali assunti dallo Stato in questa materia. Ma proprio la valutazione globale della quota notevole della spesa pubblica che viene erogata in tale direzione ripropone tutti gli interrogativi sulla validità di una politica di incentivazione, attraverso la comparazione tra la mole della spesa e i risultati. È noto che l'esperienza più organica di una politica di incentivazione — insieme con i Piani verde 1 e 2 e, su scala minore, con la legge recente per le aree depresse del Centro-Nord — è costituita dalla Cassa per il mezzogiorno. La Cassa ha dapprima concentrato i suoi interventi nelle infrastrutture, e si è quindi orientata verso le strutture produttive. Le misure legislative o amministrative (aree gratuite, sgravi fiscali, aree attrezzate, ecc.) sono state di

diverso tipo, da regione a regione, da periodo a periodo. Ma nell'insieme sono sfociate in tre ordini di risultati prevalenti. Imprese industriali non meridionali, attratte dalla incentivazione, hanno installato impianti nel Mezzogiorno, usufruendo di ingenti contributi diretti o indiretti, ma trasferendo al Sud macchinari invecchiati o comunque attrezzature non adeguate a una attività di largo respiro. Queste imprese hanno spesso finito con il chiudere i battenti una volta conclusa l'operazione industriale-finanziaria connessa agli incentivi.

Il secondo ordine di risultati riguarda piccoli e medi imprenditori meridionali che, sollecitati dagli incentivi, hanno dato vita ad attività industriali su basi tecnologiche anche avanzate; ma le imprese non hanno raggiunto quelle dimensioni economiche che potevano consentire una solida esistenza e sono state travolte dalle prime difficoltà.

Infine in molti casi contributi diretti o indiretti hanno finanziato la massima parte degli investimenti effettuati nel Mezzogiorno dai gruppi monopolistici, prevalentemente in iniziative con bassissimo impiego di manodopera: questi investimenti non hanno contribuito in modo risolutivo allo sviluppo meridionale e in pratica sono stati un modo attraverso il quale la spesa pubblica ha rafforzato l'auto-finanziamento monopolistico. Nell'insieme vi è stato un notevolissimo dispendio di denaro pubblico senza effetti durevoli e adeguati, soprattutto in termini di occupazione. Inoltre è accaduto che la spesa straordinaria erogata attraverso la Cassa per il Mezzogiorno è divenuta in notevole misura sostitutiva e non aggiuntiva della spesa pubblica ordinaria. Ciò ha la sua causa generale nel fatto che gli incentivi non possono mutare i termini del processo di accumulazione su scala nazionale e le sue tendenze di fondo.

Mentre si constata la larghissima predeterminazione della spesa pubblica per incentivi, debbono essere sollevate intanto serie riserve sulla sua funzionalità in una politica di intervento pubblico nell'economia: nello insieme non vi è qui uno strumento idoneo per l'attuazione del Programma nel quinquennio.

3. — IL MINISTERO DEL BILANCIO E I SUOI POTERI.

A queste valutazioni deve aggiungersi una osservazione relativa al *Ministero del bilancio* e ai suoi poteri. Il rifiuto opposto alle proposte — avanzate dalla nostra parte politica — di trasferire dal Ministero del tesoro a quel-

lo del Bilancio la ragioneria generale, e di attribuire al Ministero del bilancio poteri muniti di sanzioni per chiedere ai pubblici uffici le informazioni necessarie definisce la funzione reale del Ministero. Esso rinuncia in partenza a controllare e a guidare la spesa pubblica e realizza a proprio svantaggio un dualismo di poteri con il Ministero del tesoro. Viene sminuita fortemente quella connessione fra programma e bilancio annuale che nella stessa relazione di maggioranza Curti-De Pascalis è stata presentata come condizione qualificante della programmazione.

4. — LE PARTECIPAZIONI STATALI.

L'entità qualitativa delle partecipazioni statali nell'industria è in Italia tale che conduce a identificare in esse un valido strumento di intervento nello sviluppo economico: si tratta di presenze dominanti nella siderurgia, nel settore energetico, nel credito, nella cantieristica; di notevole influenza nei trasporti e nei servizi; di minor rilievo ma suscettibili di consistenti sviluppi nell'industria manifatturiera e in particolare nei settori chimico, meccanico, tessile, cementiero. Ma questo complesso vario e imponente di partecipazioni ha avuto ed ha costantemente un ruolo subordinato, in varie forme, agli indirizzi e alle esigenze del capitale privato. Sarebbe sufficiente ricordare la funzione della nazionalizzazione delle ferrovie nello sviluppo del capitalismo italiano all'inizio del secolo, la socializzazione dei costi e delle perdite dell'industria privata che nel periodo fascista fu realizzata attraverso l'I.R.I., e per il modo in cui è avvenuta, lo stesso ruolo della nazionalizzazione dell'industria elettrica nella riorganizzazione capitalistica in atto (facilitando e finanziando il dislocamento dei grandi gruppi finanziari verso i nuovi settori strategici). Nel presente, il modo specifico nel quale si realizza attualmente la subordinazione dell'industria di Stato al capitale privato è proprio questo: confinandolo nel settore di base e nei servizi: escludendolo dai settori « nuovi », strategici; abbandonando ogni prospettiva di serio intervento nella ricerca scientifica. Un senso diverso avrebbe la presenza crescente dell'industria di Stato nel settore energetico; ma qui ciò che manca è un indirizzo qualitativo nuovo, e senza ciò una leva potente resta inerte e questo settore assolve anch'esso un ruolo di « servizio ».

Queste tendenze si rintracciano nitidamente nell'andamento degli investimenti degli ul-

timi 10 anni, e nelle prospettive di investimento annunciate dal Ministero sino al 1970. Tra il 1955 e il 1965 il totale annuale degli investimenti delle partecipazioni statali — escluso il settore elettrico — è cresciuto da 178,2 miliardi a 777,1 miliardi. In questo totale la parte del leone l'ha fatta la siderurgia (da 14,7 a 200-300 miliardi); vengono poi i telefoni (da 42 a 135 miliardi); gli idrocarburi (da 35 a 75,9 miliardi, con una punta massima di 103 miliardi); i trasporti marittimi e i cantieri (complessivamente hanno spesso superato i 100 miliardi). L'industria manifatturiera è stata relegata ai margini: ed è significativo ciò che è accaduto nella petrolchimica, dove si registra una curva crescente sino al 1962 (quasi 50 miliardi di lire), e si cade poi bruscamente a 14 miliardi, a 26 miliardi, a 15 miliardi, proprio nel periodo della grande espansione mondiale di questo settore.

Ma ancora più limpide sono le indicazioni degli investimenti programmati sino al 1970. Essi, per la parte già definita, ammontano a 2.860 miliardi, dei quali 1.180 negli idrocarburi, nella siderurgia e nelle industrie estrattive; 1.370 nei servizi; 308 nell'industria manifatturiera. A questi dati va aggiunto il programma di investimenti dell'E.N.E.L., che non dovrebbe essere inferiore ai 1.900 miliardi. Vi è poi un programma integrativo in elaborazione; ma esso non muta le proporzioni e il senso delle scelte. In particolare gli investimenti nel settore degli idrocarburi ammontano a 774 miliardi (di cui 300 in Italia e 474 all'estero); gli investimenti nella siderurgia saranno pari a 305 oppure a 800 miliardi (probabilmente questa differenza è in relazione all'istituzione di un nuovo centro siderurgico). Gli investimenti nei servizi sono assorbiti per oltre un terzo dalle autostrade (505 miliardi). Anche con gli ultimi aumenti che sono stati apportati a tale programma, particolarmente ridotti sono gli investimenti nella meccanica (140 miliardi) e soprattutto nella petrolchimica (103 miliardi). Siamo, come si vede, a livelli assai modesti quando si pensa che un complesso petrolchimico di media dimensione come quello di Brindisi o di Ferrara costa dai 200 ai 300 miliardi e quando si pensa che nel prossimo quinquennio si prevedono 1.500 miliardi di investimenti globali nel settore.

La rinuncia dell'industria di Stato a intervenire nei settori « nuovi » è provata ancora oltreché dai dati sugli investimenti programmati, da una analisi di ciò che accade in questi settori.

Nella petrolchimica il ridimensionamento dell'intervento dell'E.N.I., i suoi accordi subordinati con la Edison in Sicilia, la sua intesa con la E.S.S.O., sono il risultato della fusione Edison-Montecatini, dell'ingresso in forza della Shell e della E.S.S.O. Nell'elettromeccanica e nell'elettronica non solo non ci sono nuove iniziative pubbliche, ma praticamente si assiste all'inglobamento dei complessi statali, come l'Ansaldo San Giorgio, nel vasto impero del capitale monopolistico internazionale, e particolarmente in quello della General Electric, che ha avuto addirittura lo aiuto e la copertura dell'I.R.I. nella conquista della Olivetti-elettronica. Nella meccanica continua la tendenza a una relativa riduzione dell'attività, mentre si mantengono in vita nuclei ai quali è precluso un ampio sviluppo e un più profondo collegamento con l'economia nazionale (Alfa Romeo, gruppo Breda del quale oggi si annuncia già un nuovo collegamento internazionale). Nel campo della ricerca l'azione del settore pubblico resterà limitata come lo è stata nel passato. Sino ad oggi le industrie a partecipazione statale hanno in media coperto il 25 per cento delle spese per la ricerca effettuata dall'intero sistema produttivo (negli Stati Uniti 3/4 della spesa totale sono pubblici). Nel 1964 sono stati spesi per la ricerca scientifica e tecnologica 17 miliardi (su quasi 300 di investimenti). Nel prossimo quinquennio i programmi delle aziende a partecipazione statale prevedono una spesa di quasi 34 miliardi di investimenti per impianti e attrezzature di ricerca, ai quali si sommano 71 miliardi di spese correnti. Siamo dunque sui 100 miliardi, sul totale dei 380 previsti dal Programma per le ricerche nell'ambito industriale: poco in termini assoluti, poco in termini relativi. Come vedremo più avanti lo stato della ricerca è in Italia estremamente arretrato, e le industrie pubbliche e private dipendono pressoché completamente da brevetti controllati da gruppi internazionali; in molti casi — come accade per gli accordi in gestazione tra Finmeccanica e General Electric — la questione dei brevetti e dei know-how ha un peso determinante nei processi di concentrazione. Ma c'è qui un circolo vizioso, perché se l'arretratezza della ricerca condiziona o determina la partecipazione dell'industria statale alle concentrazioni monopolistiche private, questa partecipazione è sostanzialmente basata sulla rinuncia allo sviluppo della ricerca scientifica, oppure su di una collocazione italiana a senso unico, in modo del tutto subalterno.

5. — LA GESTIONE PRIVATISTICA DELL'INDUSTRIA STATALE.

Uno degli strumenti più efficaci di subordinazione del settore pubblico è costituito dall'indirizzo verso un tipo di gestione privatistica che domina gran parte dell'industria statale. C'è una tendenza marcata a organizzare tutto il settore pubblico dell'industria in una serie di società nelle quali le partecipazioni pubbliche e private si intrecciano strettamente, e che sono gestite al di fuori dei fini pubblici, e più in generale sulla base dei parametri di comportamento che sono propri delle aziende private; una siffatta tendenza è in atto perfino nei settori statalizzati, come è il caso delle ferrovie, che il Governo con il suo progetto vorrebbe svuotare del loro carattere pubblico.

Questo indirizzo ha un aspetto assai importante: il modulo privatistico di gestione. La forma mista, con società per azioni nelle quali si intrecciano partecipazioni finanziarie pubbliche e private, è stata lodata più volte in Italia e anche studiata con interesse all'estero, per la capacità che essa avrebbe di integrare iniziativa pubblica e privata e di moltiplicare gli effetti di un intervento determinato del capitale pubblico. Un attento esame dell'esperienza mostra ben altri aspetti della questione. Intanto c'è da dire che con questo sistema esiste una dislocazione sterile di partecipazioni statali di minoranza, o comunque irrilevante, rispetto alle scelte della società e del gruppo (l'I.R.I., per fare l'esempio più clamoroso, partecipa passivamente, con una sua quota di azioni, alla fusione Edison-Montecatini). Dirigenti dell'I.R.I. hanno esplicitamente definito molte di queste partecipazioni di minoranza una « forma di restituzione al mercato di capitali da parte dello Stato ». Inoltre anche in società nelle quali le partecipazioni I.R.I. sono dominanti o di controllo, l'intreccio con le partecipazioni private offre la base per particolari equilibri dei consigli di amministrazione e più in generale dei gruppi dirigenti, omogenei con i gruppi monopolistici privati. Infine, questa forma mista di partecipazione azionaria vincola anche le imprese a predominante capitale pubblico al quadro istituzionale della economia di mercato, limitando la loro funzione sociale, la loro capacità di incidere, modificandolo, sull'equilibrio economico all'interno del quale si muovono. È oltretutto evidente la contraddizione tra gli apporti di capitale privato e gli investimenti a produttività differita o mo-

tivati da considerazioni « globali » di politica economica.

Circa la utilità che la forma mista e il modulo privatistico hanno nel suscitare apporti di capitale e di dare luogo a una sorta di moltiplicatore, sarebbero poi sufficienti le pur prudentissime considerazioni contenute nell'ultima relazione programmatica del Ministero delle partecipazioni statali. In essa leggiamo che negli ultimi cinque anni l'apporto di capitale privato di rischio si è venuto riducendo a quote irrisorie (6,2 per cento del fabbisogno finanziario nel 1962; 2,2 per cento nel 1963; 0,3 nel 1964); che dal 1955 l'apporto percentuale più alto del capitale di rischio privato è stato del 12 per cento nel 1960; che in definitiva, nonostante il cospicuo aumento quantitativo dell'autofinanziamento, il fabbisogno finanziario è stato coperto in misura crescente e sempre più determinante (quasi due terzi) con l'indebitamento a lungo, medio e breve termine: sottoscrizioni obbligatorie, debiti con le banche. Il Ministro delle partecipazioni statali mette in rilievo il debole apporto del capitale statale, e sostiene apertamente la necessità che questo intervento « cresca in notevole misura nel futuro se si vogliono mettere le imprese pubbliche in condizione di assolvere ai loro compiti istituzionali ».

In realtà la gestione privatistica, attraverso la quale vi è una associazione crescente con i gruppi capitalistici nazionali e internazionali, è uno strumento vitale per subordinare il settore pubblico. Il ricorrente appello alla necessità di una gestione economica delle aziende statali o a partecipazione statale ha un particolarissimo sapore provenendo da quella stessa parte economica e politica che ha più volte utilizzato l'industria pubblica per una socializzazione dei costi e delle passività private; e tende a ribadire quella subordinazione, limitando la capacità di azione delle aziende statali al disotto del livello di cui godono gli stessi gruppi privati (i quali conoscono anch'essi, per i propri fini, gli investimenti a redditività differita, i *dumpings*, la valutazione globale di giro per gestioni attive e passive).

In tutto questo settore vitale delle partecipazioni statali il Programma rinuncia a riforme o a provvedimenti di sorta, e si limita a esporre alcuni concetti informativi del programma quinquennale del Ministero delle partecipazioni e a rinviare ai piani annuali dello stesso Ministero. Si rinuncia così apertamente a utilizzare una leva importante, uno strumento qualificante dell'intervento pubbli-

co nell'economia, e si registra la continuazione delle tendenze negative che abbiamo esposto (e alle quali abbiamo dato tanto spazio perché a nostro avviso sono una componente essenziale dello sviluppo economico del quinquennio). Deve essere d'altronde posto in rilievo che la tendenza che emerge in questo modo nella politica delle partecipazioni statali conduce alla rinuncia a usare questo strumento per il condizionamento, e quindi per il controllo degli investimenti privati. Prevalde una concezione che assegna all'industria pubblica un ruolo a volte più importante a volte meno, ma sempre subalterno.

6. — IL CONTROLLO DEGLI INVESTIMENTI.

Al controllo degli investimenti privati il Programma dedica, nel capitolo III, solo le seguenti espressioni indicative: « Nei confronti delle aziende private, l'azione programmatica si esplicherà attraverso il coordinato esercizio dei poteri attribuiti dalla legislazione vigente agli organi pubblici e la formulazione di politiche atte ad influenzare le valutazioni di convenienza degli operatori. Inoltre — nell'ambito del generale sistema di consultazioni — la legge sulle procedure per l'elaborazione e approvazione del programma attribuirà agli organi di programmazione il potere di richiedere alle associazioni industriali di categoria informazioni sui programmi di sviluppo dei vari settori e, in particolare, alle imprese di maggiori dimensioni, i loro programmi pluriennali di investimento, la conoscenza preventiva degli orientamenti delle grandi imprese consentirà di poter discutere con i loro responsabili le implicazioni di tali programmi, sia per quanto riguarda la loro compatibilità con gli obiettivi generali del programma, sia per quanto riguarda il reciproco adattamento con gli investimenti pubblici ».

È noto che questa formulazione ha sostituito una diversa formulazione presente in un primo progetto di Programma dovuto al Ministro Giolitti. In esso era prevista l'istituzione di una Commissione di vigilanza dipendente dal C.I.P.E. e si prevedeva l'obbligo per le società maggiori di « comunicare agli organi di programmazione i loro programmi di investimento biennali » affinché gli organi pubblici potessero formulare le loro politiche in modo da far convergere l'azione dei grandi gruppi privati nel senso degli obiettivi generali del Programma. Anche la formulazione proposta dal Ministro Giolitti era incompleta, perché non definiva l'obbl-

go delle maggiori società, non lo accompagnava con sanzioni e non predisponeva strumenti efficaci. Ma nel testo presentato in Parlamento dal Ministro Pieraccini vi è una evidente attenuazione degli impegni in questa direzione. Dall'obbligo di comunicazione dei programmi biennali di investimento si passa a un generico potere del Ministero di domandare informazioni alle associazioni industriali di categoria e alle imprese di maggiori dimensioni; non sono previsti strumenti per far valere questo potere; e non vi è alcuna sanzione per chi si rifiuta di fornire le informazioni che il Ministero del bilancio « può » richiedere. Inoltre, a parte l'inefficienza strumentale di questo controllo, l'equivoco discorso del « reciproco adattamento con gli investimenti pubblici » va interpretato alla luce di ciò che abbiamo già detto a proposito dell'intervento della pubblica amministrazione, e della politica delle partecipazioni statali. Dall'insieme delle iniziative governative — testo del Programma, legge di riforma del Ministero, progetto sulle procedure — si può dedurre la funzione che si attribuisce alle autorità del Piano: una funzione formale di coordinamento, priva di poteri nel settore privato, e priva di effettiva autonoma incidenza anche nel settore pubblico; ostacolata dal dualismo di poteri con il Ministero del tesoro.

7. — LA RIFORMA DELLE SOCIETÀ PER AZIONI.

È nell'ambito dei poteri di controllo sui programmi del settore privato che si colloca la riforma delle società per azioni. A questo proposito occorre dire che mentre il grave ritardo nella elaborazione e nella attuazione della legge relativa priva il Programma di uno dei suoi strumenti già in quello che avrebbe dovuto essere il suo secondo anno (e ormai anche il terzo), gli stessi concetti ispiratori sinora emersi sollevano serie riserve. Infatti ci si avvia, sia pure a tempi lunghi, verso una riforma delle società per azioni che tende fondamentalmente a democratizzare il loro funzionamento interno, perseguendo così un obiettivo largamente illusorio, mentre rinuncia a realizzare efficaci forme di controllo pubblico sulle società. Ritroviamo qui lo stesso criterio ispiratore che ha condotto allo svuotamento dei poteri di controllo del Ministero del bilancio nel settore privato.

8. — LO STRUMENTO FISCALE.

Lo strumento fiscale potrebbe assumere un notevole rilievo nella programmazione, sia

per ciò che attiene al reperimento delle risorse, sia per l'incidenza nell'autofinanziamento e quindi nei meccanismi di sviluppo, sia per un più generale potere di incentivazione e di disincentivazione.

Nel Programma viene presentata una proposta di riforma del sistema tributario che tende alla sua razionalizzazione secondo alcuni criteri essenziali: unificazione dei tributi e semplificazione nella imposizione e nella riscossione; aumento della massa imponibile attraverso più rigorosi meccanismi di accertamento; progressività; armonizzazione della finanza statale con quella locale. Gli orientamenti espressi in questa parte del Programma corrispondono in linea generale a una auspicabile e necessaria modernizzazione del sistema fiscale. In essi vi è però una lacuna importante che riguarda la definizione dell'utilizzazione della manovra fiscale per incidere sull'autofinanziamento monopolistico, proprio ai fini di un controllo pubblico sulle scelte di investimento e di sviluppo. Vi è cioè la tendenza a definire la riforma tributaria nei termini di una giusta razionalizzazione, ma senza fare assumere alla politica fiscale un ruolo adeguato di intervento ai fini della programmazione. Proprio su questo terreno vi è invece un elemento qualificante della programmazione: il collegamento tra la limitazione dell'autofinanziamento monopolistico e l'aumento del risparmio pubblico in ordine a scelte strategiche di sviluppo. Il silenzio del Programma su questo punto è significativo. Ma, a parte questo rilievo essenziale, ci troviamo qui di fronte a una clamorosa inadempienza del Governo. Rendendo esplicito ciò che è evidente nei fatti, lo stesso Scricciolo, relatore di maggioranza, ha detto in Commissione industria che « la programmazione sarà privata per il primo quinquennio della riforma tributaria — la cui normativa sarà presuntivamente in vigore dal 1970 per le imposte dirette e dal 1971 per quelle indirette — e cioè di un necessario e moderno strumento di manovra ».

9. — LA POLITICA DEL CREDITO.

Il Programma prevede alcune misure di coordinamento che riguardano la politica del credito: un coordinamento che riguarda il rapporto tra C.I.P. e Comitato interministeriale del credito e del risparmio, gli istituti operanti nel credito industriale a medio termine, e il credito agrario. Siamo cioè nell'ambito di limitatissime proposte di razionalizza-

zione volte ad aumentare l'efficienza del sistema creditizio, e che eludono i veri problemi di fondo del settore. L'esperienza dimostra che la politica del credito e del finanziamento a medio e a lungo termine delle attività produttive ha favorito squilibri, disinvestimenti economici, strozzature pericolose; si sono alternati larghezza di finanziamenti indiscriminati e brusche restrizioni. Nell'insieme questi indirizzi, per i meccanismi operanti e per le scelte effettuate, sono stati del tutto funzionali e subordinati rispetto al meccanismo capitalista di accumulazione; e non ha avuto il minimo peso in altre direzioni né il controllo delle autorità monetarie né l'esistenza di un vasto settore di istituti bancari di carattere pubblico. Anche gli ingenti fondi degli istituti assicurativi pubblici e privati sono stati utilizzati sulla base di criteri speculativi e nell'ambito di quegli indirizzi e di quelle scelte che abbiamo ora indicato. Esiste dunque nel settore del credito l'esigenza di una svolta radicale, che richiede non solo misure di riorganizzazione e di riforma dei meccanismi (per la politica delle banche a partecipazione statale, per l'impiego dei fondi assicurativi, in particolar modo per il sistema delle garanzie), ma il passaggio da una selezione quantitativa a una selezione anche qualitativa del credito. Non è conciliabile con una seria programmazione una politica del credito che canalizzi il risparmio verso impieghi che sono in contrasto con le finalità della programmazione.

Nel Programma questo ordine di problemi è del tutto ignorato. Esso in sostanza sancisce la continuazione degli indirizzi in atto, e rinuncia a programmare una politica del credito.

10. — IL C.I.P.

Nel Programma non vi è riferimento a uno strumento che attualmente ha funzioni limitate corrispondenti a una struttura quanto mai lacunosa e inefficiente: ci riferiamo al Comitato interministeriale per il controllo dei prezzi, del quale sarebbe necessario definire contestualmente funzione e riforma nel quadro della programmazione. Non vi è in noi alcuna illusione sulla possibilità di realizzare un completo ed efficace controllo dei prezzi per questa via in una economia capitalista; ma la utilizzazione di questo strumento, adeguatamente riformato, sarebbe di notevole importanza non solo per un condizionamento della politica dei prezzi, ma per una conoscenza dei costi e quindi della struttura produttiva dei

settori, come hanno rilevato le conclusioni della Commissione d'indagine sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico.

11. — CONCLUSIONI.

L'insieme delle osservazioni che abbiamo sin qui rapidamente annotato provano l'insufficienza o l'inesistenza della strumentazione del Programma. Più in generale è vero che in una economia capitalista di mercato ogni tentativo di oggettiva e organica programmazione urta nel limite costituito dalla proprietà privata dei mezzi di produzione e quindi nel peso determinante che nello sviluppo economico hanno le autonome scelte del capitale monopolistico, rispetto alle quali gli interventi statali esercitano una funzione di mediazione, di organizzazione e di sostegno. I limiti del Piano si riconducono in notevole misura a questa contraddizione organica tra l'economia capitalista e una programmazione sottratta alla logica del profitto privato e guidata da scelte corrispondenti a interessi collettivi; ma è necessario dire che la carenza di strumenti è tale che l'efficacia del Programma si mantiene al di sotto delle stesse limitate possibilità che sarebbero offerte nell'ambito di una economia capitalista di mercato.

Un limite più generale riguarda invece i rapporti commerciali con l'estero. Notoriamente, secondo le conclusioni di una letteratura economica moderna ma non socialista, ogni tentativo di programmazione nell'ambito di una società capitalista richiede l'uso di tre leve essenziali: una manovra degli investimenti pubblici che incida sulle scelte generali di accumulazione e di sviluppo; una politica che condizioni lo sviluppo e, incidendo nell'autofinanziamento monopolistico, reperisca i mezzi per gli investimenti pubblici; una regolazione dei rapporti economici con l'estero per programmare sviluppi settoriali a medio e a lungo termine.

Abbiamo sin qui visto che le prime due leve non esistono o sono carenti. Quanto alla terza condizione — la regolazione del commercio estero — essa è certamente in contrasto non solo con l'integrazione dell'Italia in aree internazionali, ma con il modo nel quale questa integrazione si realizza. Tra programmazione e mercato aperto vi è contraddizione: e questa contraddizione viene risolta dal Programma omettendo non solo la regolazione dei rapporti economici con l'estero, ma addirittura tacendo sulle linee di una politica commerciale (a parte il fatto che le previsioni in materia di bilancia commerciale e dei pagamenti

sono state in parte notevolmente demolite dai fatti; il Ministero del bilancio si limita a registrarlo).

Una programmazione senza strumenti adeguati non è una programmazione ma un insieme di previsioni più o meno fondate: ed è il giudizio che a questo punto si deve dare del Programma.

PARTE OTTAVA

LE SCELTE EFFETTIVE DEL PROGRAMMA

Se le cifre previsionali sono discutibili e la strumentazione è carente, nel Programma esistono invece tutta una serie di scelte di sviluppo, strettamente aderenti alle linee della riorganizzazione capitalistica in atto.

1. — LA RICERCA SCIENTIFICA.

Un progresso tecnologico sempre più rapido caratterizza lo sviluppo economico e largamente lo domina. L'avanzare della ricerca e del rinnovamento tecnologico che ne consegue possono essere paragonati a un flusso continuo; ma il ritmo crescente fa sì che mutamenti di quantità divengano velocemente mutamenti di qualità. Dobbiamo inoltre tener conto del rapporto sempre più stretto che vi è tra ricerca scientifica e applicazioni tecnologiche, anche a causa delle dimensioni industriali della ricerca. Per molti aspetti viene cancellato il limite che separa ricerca teorica e ricerca applicata, e la ricerca diviene in notevole misura un prodotto industriale, i cui risultati si trasfondono a volte sin dall'origine nella tecnologia. Il problema che sempre più si presenta ai grandi gruppi oligopolistici è quello di frenare e graduare l'applicazione delle invenzioni perché non esauriscano le innovazioni precedenti prima che esse siano sfruttate economicamente: manifestazioni clamorose in queste tecniche malbusiane della produzione si sono avute recentemente nel campo dei calcolatori elettronici, dove i grandi gruppi americani hanno frenato il processo di miniaturizzazione per il quale esistevano le basi di ricerca e tecniche.

L'intensa trasformazione tecnologica ha tra l'altro due conseguenze di grande rilievo. In primo luogo essa attribuisce alla ricerca un ruolo dominante nella determinazione delle scelte di sviluppo; e d'altronde la ricerca moderna avviene su una tale scala industriale, e mediante un così alto livello di

programmazione, che s'intreccia strettamente con lo sviluppo industriale propriamente detto. In realtà lo stato della ricerca è notoriamente arretrato, intanto a causa della quota di reddito ad essa destinata, che è estremamente bassa in assoluto e in paragone ai livelli internazionali. Ma questo limite quantitativo è anche qualitativo perché non vi è nessun tentativo serio di influire nella direzione della ricerca, di stabilire una connessione positiva ed efficace tra la ricerca e lo sviluppo della società. In questo vuoto si inserisce la tendenza a una completa dipendenza dei grandi gruppi finanziari internazionali che dispongono dei brevetti, e si servono anche di questa arma essenziale per imporre il loro dominio e le loro scelte. Né d'altronde si tratta solo dei brevetti (che vengono ceduti con un certo ritardo di tempo e a certe condizioni), ma anche della conoscenza dei procedimenti pratici di applicazione, che richiedono uno sviluppo autonomo della ricerca applicata, un preciso patrimonio tecnico-culturale.

Questa dipendenza tecnologica dai grandi gruppi internazionali non è qui richiamata dal punto di vista di uno sciocco e sterile isolazionismo. La questione è ben altra. Tutto ciò rende impossibile una programmazione dello sviluppo economico misurata agli interessi di una collettività di lavoratori. Non c'è solo la rinuncia alla concreta organizzazione di un vitale settore della cultura moderna, ma c'è la sottomissione a scelte esterne, alla politica economica che è decisa dai grandi gruppi del capitale monopolistico mondiale. È in questo quadro che va valutata la parte del Programma dedicata alla ricerca scientifica, parte che a nostro avviso qualifica notevolmente il Programma stesso.

Le previsioni del Programma attribuiscono per il quinquennio 1965-1969 (la « Nota aggiuntiva » tace su ciò) una spesa pubblica complessiva di 635 miliardi, cui andrebbero sommati 380 miliardi circa da parte delle industrie e 237 miliardi per spese di ricerca scientifica nell'ambito universitario. Un totale, quindi, di 1.252 miliardi, pari a circa lo 0,8 per cento del reddito nazionale.

Questi dati sono nella loro sostanza confermati dalla Relazione generale sullo stato della ricerca scientifica in Italia, allegata alla relazione previsionale per il 1966 presentata in Parlamento. Da essa si desume che gli stanziamenti per il 1966 ammontano a 132,2 miliardi così suddivisi: 39,3 al Ministero della pubblica istruzione (per la ricerca universitaria, anche se, come fu denunciato da Arnaudi, questi fondi servono ad altri

scopi, come la costruzione di nuove aule); 23,5 miliardi al C.N.R.; 26 miliardi al C.N.E.N.; 6,5 miliardi per gli altri ministeri. Vanno poi aggiunti 36,9 miliardi per partecipazioni ad organismi internazionali, con circa 16 miliardi di solo contributo all'Euratom.

A parte il beneficio d'inventario con il quale le cifre di previsione per il quinquennio vanno accolte (parte considerevole della cosiddetta ricerca delle industrie è in realtà pura e semplice attività di controllo sulla qualità della produzione, oppure si limita ad uffici di documentazione sugli studi e sui brevetti altrui), è evidente la inadeguatezza di questo 0,8 per cento in paragone con l'1-2 per cento degli altri Paesi industrialmente avanzati e con il 2,5-3 per cento dell'Unione Sovietica e degli Stati Uniti. L'idea che la limitatezza degli investimenti nella ricerca discenda obbligatoriamente dai limiti nelle risorse globali è destituita di fondamento. Prescindiamo qui da facili rilievi polemici spiccioli (in 5 anni l'intervento pubblico diretto nel settore è la metà di quanto ogni anno si stanziava per il bilancio della difesa) e sottolineiamo invece che la spesa per la ricerca non è un lusso, una sottrazione di risorse allo sviluppo, ma, al contrario, un elemento decisivo dello sviluppo. I termini quantitativi del problema mutano se lo si guarda da questo angolo visuale che è il solo giusto. Proprio il distacco fortissimo che l'Italia ha dai Paesi industrialmente avanzati ci obbligherebbe a uno sforzo particolare in questa direzione. E se la quota assoluta delle nostre risorse dedicate alla ricerca deve essere inferiore a quella di altri Paesi, almeno occorrerebbe elevare ai livelli internazionali la percentuale rispetto al reddito nazionale.

E tuttavia la critica che occorre rivolgere al Programma in questa materia non riguarda soltanto e tanto la continuazione di una meschina e miope politica della lesina (quando non si tratta di una volontà politica che muova in senso opposto) quanto l'assenza in esso di nuovi indirizzi, di nuove scelte di qualità.

Il tipo di scelte qualitative che presiedono alla ricerca scientifica in Italia può essere definito alla luce di tre ordini di considerazione fondamentali: a) il rapporto tra ricerca pubblica e privata; b) l'esperienza di lavori settoriali; c) la formazione e organizzazione dei lavoratori della ricerca.

Per ciò che riguarda il rapporto tra ricerca privata e ricerca pubblica occorre prima di tutto porre in rilievo che mentre la quota coperta dalla ricerca privata è spesso,

come abbiamo detto, una attività di controllo e di documentazione (i progressi tecnologici vengono filtrati attraverso i grandi gruppi internazionali), la quota coperta dalla ricerca pubblica è limitata in confronto a quella investita nella ricerca dagli altri Paesi capitalistici avanzati. Assai più elevata, per fare due diversi ma tipici esempi, è la quota di ricerca pubblica negli Stati Uniti e in Francia. In secondo luogo anche dove si registrano esistenza e sviluppo della ricerca pubblica, essa avviene in settori configurabili come servizi o in appoggio a industrie di base, e non nei settori propriamente strategici. Nell'insieme la qualità e le scelte della ricerca pubblica non riescono ad avere nessun ruolo determinante nei confronti delle scelte di sviluppo e non riescono a colmare, neppure minimamente, quel vuoto nel quale passa la subordinazione tecnologica alle scelte dei gruppi monopolistici internazionali.

Alcune esperienze settoriali di lavoro esemplificano bene queste indicazioni. Nel settore della petrolchimica operano da dodici anni, con novecento dipendenti, i lavoratori E.N.I. di San Donato Milanese. Eppure in tanti anni, con un personale numeroso, e anche con un valido complesso di attrezzature sperimentali, le attività *effettive* di ricerca non sono nemmeno iniziate. I laboratori E.N.I., oltre ad assolvere un ruolo di prestigio, hanno praticamente lavorato solo a livelli di servizio. Non solo non hanno svolto la ricerca di base, ma nemmeno hanno cercato di sviluppare le ricerche altrui, realizzando quel processo tipico della tecnologia contemporanea, lo sviluppo in scala di laboratori di impianti-pilota su cui sperimentare e ricercare i processi produttivi ottimi.

I laboratori dell'Olivetti elettronica hanno per un lustro rappresentato un tentativo organico di importare in Italia un lavoro di ricerca e sviluppo nel campo dei calcolatori elettronici. I calcolatori elettronici non sono solo strumenti di calcolo, ma la base di ogni processo automatizzato. Dalle macchine utensili a controllo numerico alle centrali nucleari pilotate da calcolatori in tempo reale, l'elettronica copre praticamente tutti i settori produttivi. Ebbene, con l'assorbimento nella *General Electric* i laboratori della Olivetti elettronica sono stati compressi, privati di autonomia di ricerca, ridotti al rango di servizio. Una preziosa *staff* di ricerca, già dotata di mezzi di ricerca e in possesso di un importante *know-how* collettivo, viene svuolata e smobilitata. Lo Stato, che attraverso l'I.R.I. ha facilitato l'Operazione Olivetti-

Fiat-*General Electric*, avrebbe almeno potuto trasformare i laboratori Olivetti in un centro nazionale di elettronica applicata: secondo stime di ricercatori dell'Olivetti, tale iniziativa avrebbe comportato un impegno pubblico annuo fra un minimo di cinque e un massimo di dieci miliardi (10 miliardi sono il 60 per cento del nostro contributo annuo all'Euratom). Il ridimensionamento della ricerca all'Olivetti elettronica avrà conseguenze negative per quei timidi e insufficienti tentativi di ricerca pubblica autonoma nel campo delle macchine utensili, poiché essi avrebbero bisogno di una ricerca efficiente e autonoma sulle parti meccaniche e sui componenti elettronici.

Del tutto tipico è il romanzo giallo del settore nucleare, nonostante che la lotta di un certo numero di ricercatori e di tecnici abbia letteralmente strappato alla classe dirigente i mezzi e l'organizzazione per le ricerche. Nel secondo anno del piano quinquennale del C.N.E.N. e nel settore principale dal punto di vista dello sviluppo tecnologico, e cioè quello delle ricerche su nuovi reattori nucleari di potenza, la situazione è la seguente. Non vi è neppure un reattore sviluppato fino alla costruzione di un prototipo; vi è un solo reattore allo studio con forze insufficienti e per scopi molto particolari; la collaborazione in atto con i francesi per lo sviluppo di un reattore veloce servirà principalmente a offrire un contributo finanziario ai ricercatori francesi; vi è infine una collaborazione (quasi esclusivamente finanziaria che diretta) con il C.I.S.E. per lo sviluppo di un reattore di potenza. In un periodo corrispondente di tempo la Francia ha sviluppato *ex novo* due concezioni di reattori e ha perfezionato in due successive versioni un altro tipo di reattore di potenza. Anni or sono l'E.N.I. costituì l'A.G.I.P. nucleare, che si sviluppò sino a contare centinaia di ricercatori e tecnici. Gradatamente l'A.G.I.P. è stata smobilizzata: oggi vi sono solo una ventina di ricercatori, aggregati ai lavoratori di San Donato Milanese. Ad essi il C.N.E.N. ha negato il suo aiuto, mentre ha destinato parte del suo aiuto tecnico e finanziario verso l'esterno, alla S.O.R.I.N. (società per il 50 per cento Fiat e per il 50 per cento Montecatini).

Nel settore agricolo il C.N.R. ha devoluto alle ricerche l'8,84 per cento dei suoi fondi per il 1965, meno di due miliardi; i ricercatori dipendenti dal C.N.R. sono 29 in tutta Italia, e 100 sono i ricercatori dipendenti dal Ministero dell'agricoltura.

Il quadro è completato dalla tremenda insufficienza di ricercatori e dalle carenze della loro formazione. Oggi in Italia il 2 per cento della manodopera occupata è costituito da ricercatori: in Francia sono il 4 per cento, in Inghilterra il 6,5 per cento, nell'U.R.S.S. e negli Stati Uniti l'11 per cento. Non esiste una adeguata organizzazione a livello universitario perché la formazione dei ricercatori inizi nel corso degli studi con una effettiva attività di ricerca. Non vi è una possibilità adeguata di impiego dei ricercatori per mancanza di centri e di attrezzature adeguati; manca completamente una politica dei quadri scientifici e tecnici, tra i quali esiste pertanto una marcata tendenza a emigrare.

Su tutti questi impegnativi problemi il Programma tace, riconfermando strutture, indirizzi, scelte, i cui contenuti abbiamo sin qui sommariamente esaminato. La ricerca delle aziende pubbliche è ridotta al minimo: 100 miliardi in 5 anni, ciò che al massimo garantirà l'impiego di 1.200-1.300 ricercatori e tecnici. Il C.R.N. — come è detto nella Relazione generale sullo stato della ricerca scientifica in Italia — promuoverà, d'intesa con le categorie industriali, l'istituzione di nuovi centri e l'ampliamento di alcuni fra quelli esistenti: vi sarà cioè una intensificazione della politica di sovvenzioni alla ricerca privata e in pratica di subordinazione alle scelte del capitale monopolistico privato. Tutti i vasti e complessi problemi della ricerca, decisivi per lo sviluppo economico, sono taciuti o risolti negativamente.

2. — L'AGRICOLTURA.

Nel corso dell'ultimo quindicennio l'agricoltura italiana ha subito un profondo processo di differenziazione e di trasformazione interna, e ha mutato decisamente il suo rapporto con l'industria. Caratterizzano questa trasformazione il massiccio esodo di forzav-lavoro; lo sviluppo del prodotto lordo agricolo; la rapida diminuzione del valore relativo della produzione agricola in rapporto a quello nazionale complessivo (dal 35 al 18-20 per cento); la modifica del rapporto tra prodotto agricolo venduto e autoconsumato a favore del primo; l'accresciuto impiego dei mezzi tecnici. Le aziende capitalistiche si sono concentrate nella pianura e, in parte, nella bassa e media collina; nei terreni migliori, più irrigati o irrigabili. Hanno fortemente contribuito ai mutamenti degli indirizzi produttivi e colturali, all'aumento dei mezzi tecnici impiegati, all'aumento delle rese unita-

rie. Si sono attribuite la quota decisiva degli investimenti fissi lordi e delle spese di produzione. L'azienda capitalistica controlla ormai oltre il 50-55 per cento della produzione lorda vendibile e il 60 per cento della produzione commercializzata. L'enorme incremento degli investimenti nell'agricoltura è stato sostenuto da una vasta e crescente mole di investimenti pubblici (oltre la metà del totale negli anni più recenti). La caratteristica di questa nuova importante forma assunta dal capitalismo di Stato nelle campagne è che gli investimenti pubblici, operando come sostituti dell'investimento fondiario privato o anche di una quota dell'autofinanziamento, avvengono in modo organicamente discriminato, favorendo l'azienda capitalistica. Organicamente discriminato, perché la distribuzione degli investimenti pubblici avviene secondo certi criteri tecnici (produttività, possibilità di investimenti, localizzazione) che avvantaggiano l'azienda capitalistica a causa della sua superiore struttura. Il capitalismo pubblico concorre dunque a un processo di concentrazione e di differenziazione, che per altra via è spinto avanti anche dalla manovra sui prezzi (cui le piccole aziende offrono un punto di riferimento che lascia margini differenziali alle aziende superiori).

Con la concentrazione della popolazione nelle città, lo sviluppo mercantile della produzione agricola e la modificazione delle categorie merceologiche, è venuto avanti lo sviluppo capitalistico dell'industria di trasformazione e delle attività commerciali dei prodotti agricoli. Il valore aggiunto delle attività industriali e commerciali, superava di gran lunga già nel 1962 il prodotto netto dell'agricoltura (3.659 miliardi di valore aggiunto, contro 3.385 miliardi di prodotto netto). Questo dato è già significativo di per sé stesso, ma l'analisi della struttura delle attività industriali e commerciali rivela quanto si sia sviluppato il capitalismo in questo settore. Le attività industriali e commerciali annesse alle aziende agrarie risultano ridotte nel censimento 1961 ad una quantità pressoché irrilevante (il 3 per cento delle unità e degli addetti presenti nel settore). La grande industria ed i grandi complessi commerciali hanno una posizione di preminenza assoluta: l'8 per cento delle industrie alimentari impiega il 61 per cento degli operai addetti, il 5 per cento degli impianti commerciali impiega il 38 per cento dei lavoratori. Ancora un dato indicativo è quello relativo al numero di operai occupati nelle attività « aggiunte »: 1.212.970 operai occupati complessivamente contro 5 milioni di

unità agricole; tale rapporto è destinato a modificarsi ulteriormente a favore della manodopera industriale e commerciale, come prevede anche il programma quinquennale. La struttura di questa branca produttiva assume sempre di più un carattere oligopolistico: sono già numerosi i gruppi monopolistici nazionali, stranieri o misti, che operano nell'industria conserviera e alimentare e che controllano sempre più rigidamente la produzione agricola e il consumo alimentare (*Unilever* e sue derivazioni tra cui l'importantissima *Fan der Berg* che produce il 50 per cento della margarina; *Nestlé*, *Bruegg Food Corporation*, *America Food Corporation*, *Cinzano-Fiat* ed altre).

Il tradizionale rapporto di scambio fra produzione e consumo risulta notevolmente modificato. Invece del rapporto « diretto » attraverso una catena di successive negoziazioni si è instaurato un rapporto di tipo « triangolare »: dall'azienda agricola agli impianti industriali o commerciali e da questi ai dettaglianti, ai consumatori. E in questo rapporto i grandi complessi industriali e commerciali hanno acquisito una posizione di forza che ingigantisce sempre più con l'avanzare della produzione mercantile e che prevale nella determinazione dei rapporti con la produzione agricola e con il consumo.

Una serie di fattori di ordine internazionale, fra loro connessi, ha influito in misura considerevole, e sovente decisiva, sull'evoluzione recente dell'agricoltura italiana, sollecitando ed accelerando i fenomeni di ristrutturazione capitalistica già menzionati. Tali fattori vanno individuati: nella formazione del M.E.C. e nell'avvio della politica agricola comune; nella pressione crescente per una liberalizzazione che vada oltre la stessa C.E.E., esercitata dall'« area esterna » al M.E.C. e necessariamente influenza le scelte degli organismi comunitari e degli Stati membri; nel processo impetuoso di integrazione oligopolistica su scala mondiale che coinvolge anche il settore agricolo.

Il M.E.C., anche nel campo agricolo, non può considerarsi come un fenomeno isolato: esso è invece influenzato nelle sue scelte da un processo internazionale del quale è la espressione europea. Insomma il Mercato Comune deve valutarsi come la tendenza del capitalismo della Piccola Europa non già a sottrarsi alla riorganizzazione oligopolistica dell'agricoltura, bensì a controllarla con una apposita istituzionalizzazione (la politica agricola comune), mantenendo una certa contraltazione con le posizioni di potere di fronte

alla pressione dell'area esterna dove sono situate le agricolture più avanzate del processo (Stati Uniti, Canada, Nuova Zelanda, Australia). Pertanto nell'agricoltura italiana si manifestano sia il peso delle misure previste dal Trattato di Roma e dalla loro progrediente attuazione; sia la concorrenza delle agricolture più sviluppate della C.E.E. (Francia e Olanda); sia infine la fusione di quelle extra-europee, benché filtrata attraverso gli organismi comunitari.

L'insieme delle tendenze oggettive in atto nell'agricoltura definiscono una alternativa reale non certo tra la conservazione del precedente stato di cose oppure determinate trasformazioni, ma tra due linee opposte di trasformazione; la prima ha al suo centro le aziende capitalistiche e il capitale finanziario e industriale; la seconda rende i lavoratori protagonisti della riorganizzazione.

Nelle presenti condizioni, nella seconda linea di trasformazione — la riforma agraria — la rivendicazione della proprietà ai contadini rimane un elemento importante ma deve essere assoggettata a due importanti qualificazioni. L'associazione delle piccole proprietà contadine diviene una necessità tecnico-economica cui non è possibile sfuggire: essa non riguarda solo l'associazione nella vendita dei prodotti o nell'acquisto dei prodotti industriali, ma la produzione, e comporta servizi comuni, macchinari comuni, scelte colturali comuni, e infine forme crescenti di organizzazione comune del lavoro. La seconda qualificazione riguarda le aziende capitalistiche, nelle quali la rivendicazione della proprietà deve tradursi nell'esproprio e nella gestione associata. La nuova dimensione che assume la questione del passaggio della terra ai contadini si collega alla prospettiva di una intensa industrializzazione dell'agricoltura, nello sviluppo di forme associative per la piena utilizzazione di macchine e attrezzature, dell'incontro di forme associative e dell'intervento pubblico nella trasformazione e nella distribuzione dei prodotti agricoli, di un nuovo indirizzo degli investimenti pubblici, diretto a estendere servizi collettivi e attrezzature comuni quale base per la produzione contadina associata. Una tale riforma agraria non può infine funzionare se permane una direzione capitalistica dell'agricoltura, come quella che si esprime attraverso la Federconsorzi, l'organizzazione di consorzi agrari, e gli altri strumenti burocratici di intervento pubblico. La politica di riforma agraria comporta la sostituzione degli attuali strumenti di direzione capitalistica dell'agricoltura con una

organizzazione dell'autogoverno contadino. E questo il senso della rivendicazione degli enti di sviluppo agricolo che hanno una validità se sono appunto realizzati come strumenti dell'autogoverno contadini; se hanno una direzione eletta dai lavoratori agricoli e industriali del settore; se sono dotati di tutti i poteri necessari per agire sulle strutture fondiarie; per organizzare la vendita e la trasformazione dei prodotti agricoli; per la selezione dei finanziamenti pubblici a favore dell'azienda contadina singola e associata; per facilitare e dirigere l'industrializzazione dell'agricoltura e la gestione associata delle attrezzature e dei servizi, in modo da ampliare in modo adeguato le dimensioni economiche delle aziende contadine; per facilitare l'intervento dell'industria di Stato nella trasformazione dei prodotti agricoli.

Di fronte alla scelta tra le due alternative che si presenta nella realtà dei processi agrari, il Programma non è neppure neutrale (né potrebbe esserlo) ma compie una scelta implicita ed esplicita a favore della trasformazione capitalistica.

In primo luogo il Programma propone « un'azione sempre più incisiva e determinante per trasferire la proprietà a coloro che, con diretto impegno professionale ed apporto di lavoro e di capitali, intendono esercitare l'attività agricola nelle sue diverse manifestazioni si da giungere, ovunque possibile, alla identificazione tra proprietario e imprenditore. In questo quadro trovano logico inserimento i provvedimenti sulla mezzadria e le altre forme contrattuali, le agevolazioni fiscali per l'acquisto del terreno a scopo di valorizzazione agricola e le norme della legge relativa allo sviluppo della proprietà collettiva, che prevedono, tra l'altro, il diritto di prelazione a favore dei coltivatori diretti ». Pur se nella politica governativa l'intreccio persistente tra rendita e profitto ha reso anche queste scelte equivocate e in parte inoperanti sino a giungere alla relativa stabilizzazione della mezzadria residua.

Il Programma realizza una opzione per il profitto contro la rendita, esaltando la figura dell'imprenditore ai danni di quella del proprietario assenteista, percettore di rendita. Ma di quale imprenditore si tratta? Alla pari dell'imprenditore capitalista e dell'imprenditore coltivatore diretto. E qui abbiamo uno di quei tipici casi nei quali una eguaglianza formale diviene qualcosa di diverso nell'ambito della concreta organizzazione dell'economia e della società. Diritti eguali attribuiti a soggetti che sono in condizione diseguale

comportano una cristallizzazione della diseguaglianza. La trasformazione capitalistica nelle campagne non sopprime la piccola proprietà contadina: anzi, abbiamo già detto che in una certa misura, e con un processo di differenziazione interna, può tendere ad accrescerla ai danni di vecchie forme contrattuali. Vi è, in altri termini (nella sua nuova definizione di settore agro-industriale) la costruzione di una direzione generale dell'agricoltura, dominata dal capitale monopolistico, in crescente compenetrazione con il capitalismo agrario, e questo blocco dominante sottopone a una schiacciante subordinazione la massa dei piccoli proprietari. La scelta alla pari per l'imprenditore capitalistico per la proprietà diretto-coltivatrice è in realtà, nell'ambito della struttura dell'agricoltura quale si delinea, una scelta a favore dell'azienda capitalistica. D'altronde noi vediamo come la stessa opzione per il profitto abbia limiti significativi. L'estrema gradualità con la quale viene in concreto avviato il superamento della mezzadria, e soprattutto il fatto che i Governi che hanno elaborato il Programma hanno sostanzialmente lasciato al di fuori dell'area della riforma contrattuale la colonia meridionale sono significativi. Se il peso delle aziende capitalistiche è notevole, soprattutto come elemento dinamico del sistema, sovente nello sviluppo si intrecciano il nuovo e il vecchio, rendita e profitto, come abbiamo già rilevato a proposito della mezzadria. In particolare nel Mezzogiorno le aziende capitalistiche, specialmente in una fase iniziale, utilizzano i vecchi contratti di colonia e di partecipazione. Ma la scelta sostanziale a favore dell'imprenditore capitalistico viene comprovata poi dal quadro generale nel quale il programma colloca la questione della proprietà della terra. Esso infatti non propone nessuna sostanziale modifica degli attuali strumenti di direzione dell'agricoltura, e, riferendosi agli enti di sviluppo, li riduce a puri strumenti burocratici, destinati non a modificare la struttura e la direzione attuali dell'agricoltura ma a consolidarla (« svolgono la loro attività laddove condizioni obiettive richiedono un'azione pubblica a livello operativo ed a fianco dei produttori agricoli »). Nella trasformazione e nella distribuzione dei prodotti agricoli non viene introdotta alcuna novità di rilievo, salvo l'impegno per l'incentivazione alle cooperative, e una generica opzione di priorità per i finanziamenti alle cooperative di distribuzione. Ma è evidente che il dominio del capitale privato nella trasformazione e nella distribuzione è tale, e

poggia su così complesse ragioni e condizioni, che questa verbale indicazione per il movimento cooperativo è del tutto inconsistente e in realtà si riconduce a una più generale indicazione che mette sullo stesso piano cooperative e gruppi capitalistici. Ancora una volta dietro una parità formale si realizza una scelta precisa; e ancora una volta il Programma è interpretato dagli atti operativi del Governo che lo ha elaborato, perché la legge Colombo sui consorzi tra produttori è notoriamente uno strumento atto al rafforzamento delle posizioni di dominio del capitale agrario e dei gruppi capitalistici. L'orientamento a favore dell'azienda capitalistica viene confermato dalla definizione delle zone di sviluppo (Padana irrigua e asciutta e zone meridionali ove opera la Cassa per il Mezzogiorno, in generale le zone dove l'azienda capitalistica, non casualmente, è presente) e dalla concentrazione degli investimenti all'interno delle aziende. È stato osservato che la previsione del Programma sugli investimenti agricoli nel quinquennio è insufficiente. In effetti dopo il forte sviluppo degli investimenti avvenuti tra il 1951 e il 1961 (da 265 a quasi 600 miliardi di lire), si è avuta una stasi, e la cifra del Programma (4.350 miliardi in 5 anni) sembra voler confermare questo contenimento dell'espansione degli investimenti lordi. Ma più che su questo aspetto occorre a nostro avviso soffermare l'attenzione sulla composizione degli investimenti e sul loro indirizzo. Dal Programma si ricava che su di un totale previsto di investimenti lordi pari nel quinquennio a 4.350 miliardi vi saranno erogazioni di denaro pubblico per 2.820 miliardi. Una massa ingente di pubblici finanziamenti garantirà dunque gli investimenti globali, e, rispetto al passato, tenderà a concentrarsi in modo crescente dalle infrastrutture nelle sfere aziendali vere e proprie; come prova la esperienza della Cassa per il Mezzogiorno, del Piano Verde n. 1 e la struttura del Piano Verde n. 2, questi investimenti aziendali, in base a criteri oggettivi, andranno prevalentemente a rafforzare l'accumulazione dell'azienda capitalistica. Alla luce dell'insieme di queste scelte assunte il suo pieno significato sociale e politico la cifra di previsione dell'esodo dall'agricoltura: le 600.000 unità che dovrebbero abbandonare il settore, sarebbero il prodotto di una trasformazione capitalistica dell'agricoltura, del superamento delle vecchie forme contrattuali, della crisi economica della piccola azienda contadina. La nostra parte politica non ha una preferenza per un'alta percentuale di popolazione agri-

cola, e anzi siamo consapevoli delle caratteristiche diverse di una agricoltura moderna. Ma occorre considerare non solo l'ampiezza dell'esodo, che ci pare mutevole, ma la sua qualità e le condizioni nelle quali avviene; e in quest'ambito si deve rilevare la grave lacuna che vi è nel Piano a proposito della trasformazione dei prodotti, poiché in una politica di riforma agraria il settore va considerato nella sua accezione agricolo-industriale, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di occupazione e di reddito.

3. — L'INDUSTRIA.

Si può senz'altro dire che nel Programma la parte dell'industria è più assente che presente. Nel capitolo XIX si indicano alcuni obiettivi quantitativi globali, espressi in percentuali. Vi sono poi alcune ipotesi di sviluppo relative al settore energetico, alla siderurgia e alla chimica, avanzate a titolo puramente indicativo e non collegate in alcun modo agli obiettivi globali. Infine c'è un sommario riassunto delle indicazioni che emergono dai programmi del Ministero delle partecipazioni statali, e per le quali valgono le osservazioni che abbiamo fatto in precedenza.

Tra i dati globali contenuti nel primo paragrafo del XIX capitolo esistono alcune contraddizioni: essenzialmente quelle delle quali abbiamo parlato a proposito delle cifre previsionali — di cui queste sono in sostanza una ripetizione — e che riguardano il rapporto investimenti-occupazione, l'intensità di capitale, il nesso occupazione-investimenti-produttività. Ma, a parte ciò, deve essere detto che cifre globali espresse in percentuale, senza alcun riferimento settoriale, sono una pura astrazione; prive di ogni significato non solo programmatico, ma conoscitivo, e destituite di base scientifica.

Queste straordinarie deficienze di analisi e di indicazioni prospettiche non sono tuttavia anche assenza di una politica.

È ormai evidente che gli anni coperti dalle previsioni del Programma sono e saranno occupati da una vasta ristrutturazione del nostro sistema economico, che viene portato ai livelli di produttività dell'area economica internazionale più avanzata, e si accinge a realizzare i risultati di un grande progresso tecnologico. L'espansione del decennio 1951-61 che ha pure trasformato l'Italia in un Paese industriale-agricolo ha avuto nell'insieme caratteri di relativa arretratezza, nonostante alcune eccezioni: per la composizione organica del capitale relativamente bassa, per l'arre-

tratezza tecnologica, per il basso salario e l'elevato, primitivo sfruttamento della forza-lavoro, per la limitatezza dei capitali disponibili. Questa macchina produttiva poteva essere messa in crisi non appena si fosse alterato il suo particolare equilibrio. Ciò è avvenuto essenzialmente per due fattori: la crescita del potere contrattuale dei lavoratori (che domina gli anni tra il 1958 e il 1962) e il processo di internazionalizzazione della economia. D'altronde la crescente forza della spinta rivendicativa poteva essere spiegata anche proprio con l'internazionalizzazione del mercato di lavoro. Oltre al M.E.C., e indipendentemente dalle vicende del Kennedy-Round e dei rapporti E.F.T.A.-M.E.C., c'è un processo più ampio di integrazione che non è limitato dalle barriere doganali perché il capitale finanziario le aggira: partecipazioni finanziarie internazionali nelle industrie-chiave; concentrazione e *trusts* internazionali; accordi di cartello; *holdings*; iniziative industriali all'estero; nuove forme di circolazione del capitale su scala internazionale. In Italia non c'è più un gruppo industriale di rilievo che si sottrae a questa internazionalizzazione del capitale. Tutto ciò ha precipitato la crisi di strutture dell'economia italiana e le impone drastiche trasformazioni.

Il meccanismo capitalistico di accumulazione può essere reintegrato se si contiene il potere sindacale dei sindacati, se si organizzano nuove forme intensive di sfruttamento della forza-lavoro; e ciò appunto si manifesta attraverso le misure che riorganizzano nella fabbrica il rapporto uomo-macchina, attraverso l'offensiva per la politica dei redditi, facendo pesare a danno dei sindacati la ricostituzione di un'armata di disoccupati (mentre con i licenziamenti si intensifica lo sfruttamento degli operai occupati e si riduce perciò il costo unitario del lavoro). Ma ciò non è sufficiente se non si organizzano i complessi produttivi al livello di nuove maggiori dimensioni; se non si rinnovano radicalmente gli impianti; se non si accresce la composizione organica del capitale. Queste esigenze di una dimensione e di una produttività nuova si intrecciano con la rivoluzione tecnologica. In particolare gli elementi-chiave di un mutamento qualitativo profondo sono la chimica, e in particolare la chimica del petrolio; l'elettronica e l'elettromeccanica; l'introduzione della automazione; l'utilizzazione complessa della energia nucleare. Mutano le industrie « strategiche », e noi vediamo come ciò in Italia comporti un dirottamento cospicuo di capitali (che la nazionalizzazione dell'indu-

stria elettrica ha facilitato, per il momento in cui è avvenuta e per i suoi contenuti), una riduzione dell'intervento pubblico in alcuni settori — l'E.N.I. riduce il suo impegno nel settore petrolchimico, mentre ha luogo la fusione Montecatini-Edison — il sorgere di nuove coalizioni finanziarie. Si accentua il processo di concentrazione, che è sollecitato grandemente dall'integrazione internazionale, e che ha ragioni tecnologiche e, ancor più, finanziarie. Lo sviluppo tecnologico impone imprese collegate di grandissime dimensioni, e l'altissima intensità di capitale necessaria determina formidabili esigenze finanziarie che possono essere soddisfatte mediante una altissima concentrazione. Per ciò che riguarda particolarmente alcuni settori i legami con il capitale internazionale sono imposti inoltre dalla condizione di totale subordinazione in materia di brevetti e di *know-how*, data l'assoluta arretratezza e limitazione della ricerca sia nel settore pubblico che in quello privato.

Di fronte alle tendenze che abbiamo sin qui descritto in sintesi, il vuoto del Programma nella politica industriale assume un significato preciso. Esso è la rinuncia a intervenire nello sviluppo industriale per modificarlo o condizionarlo (non casuale è pertanto l'insufficienza della strumentazione che abbiamo esaminato); il Programma si limita a coprire le tendenze reali con il tenue velo di cifre previsionali inadeguate e contraddittorie, e in sostanza lascia ad esso via libera.

Ma questa scelta a favore dei processi di concentrazione e della internazionalizzazione del capitale, con tutti i rapporti e le conseguenze sul livello tecnologico, sulla intensità di capitale, sui rapporti tra macchine e forza-lavoro, tra capitale e lavoratori, sui livelli di occupazione non risulta solo implicitamente dalle lacune del Programma. Essa si connette anche ad alcuni atti positivi e ad alcune scelte esplicite.

Nel Programma (pagina 106) sono auspicati e annunciati « interventi diretti ad incoraggiare la razionalizzazione in cinque settori particolarmente delicati della nostra struttura industriale: quelli dell'industria della costruzione, dell'industria tessile, delle macchine utensili, della industria agricola-alimentare e quello dei cantieri navali ». In tre di questi settori vi sono state, a diverso livello, iniziative che, realizzate dai governi che hanno la responsabilità politica del Programma, possono essere ricondotte legittimamente al Programma. Ci riferiamo ai cantieri navali, dove l'industria pubblica va

attuando severi ridimensionamenti con la chiusura dei cantieri San Marco di Trieste e dei cantieri liguri, in rapporto con gli impegni del M.E.C. e con processi di concentrazione che interessano la navalmeccanica a livello internazionale; all'edilizia, dove il Governo è intervenuto per superare la stagnazione con provvedimenti che facilitano l'indirizzo speculativo e rafforzano i gruppi industriali maggiori il cui dominio si è accresciuto sul mercato durante la crisi; all'industria tessile, che costituisce un *test* della politica industriale del Governo e delle scelte reali del Programma. E infatti fermo in Parlamento, per l'opposizione nostra e dei comunisti, cui si è sommata la resistenza di deputati appartenenti ai partiti di maggioranza un disegno di legge sul riordinamento dell'industria tessile. In esso, prendendo atto dei processi di concentrazione finanziaria e produttiva connessi alla trasformazione tecnologica e merceologica del settore (ingresso della chimica, fibre artificiali e sintetiche, ecc.), si concedono alle aziende che partecipano a quei processi contributi finanziari e sgravi fiscali; e si offre un incentivo ai licenziamenti che ne derivano con la costituzione di cantieri-scuola nei quali i licenziati dovrebbero trovare occupazione con una paga giornaliera di 500 lire, mentre i mezzi finanziari vengono reperiti facendo ricorso ai fondi previdenziali.

Nell'ambito di questa linea che emerge dai provvedimenti settoriali si collocano le scelte del governo nei confronti della fusione Edison-Montecatini, che è stata incoraggiata, autorizzata e finanziata con gli sgravi fiscali contenuti in un particolare provvedimento; l'intervento dell'I.R.I. che ha favorito il passaggio della Olivetti elettronica sotto il controllo della General Electric; la politica del governo e dell'industria pubblica che hanno facilitato il ridimensionamento dei CVS della Val di Susa e il loro passaggio sotto il controllo di un gruppo monopolistico.

L'assenza di una programmazione nel settore industriale è dunque la presenza di una politica economica che compie scelte del tutto omogenee con quelli dei grandi gruppi capitalistici.

4. — I TRASPORTI.

Il Programma rinuncia a individuare le cause reali della crisi del sistema dei trasporti, e si limita a descriverne distorsioni e insufficienze. Questo non è però un errore me-

odologico, ma corrisponde a una scelta di fondo, compiuta a favore dell'assetto esistente; la proposta del Programma è per una limitata razionalizzazione che elimini, o attenui alcuni difetti clamorosi (squilibrio economico nelle gestioni pubbliche, stasi del meccanismo di accumulazione nelle aziende di trasporto private, congestione dei traffici specialmente in alcuni grandi centri urbani).

Senonché una notevole parte di questi stessi difetti e più in generale della irrazionalità non sono separabili dall'assetto esistente, e anzi hanno in esso le loro radici. La scelta che in realtà si deve compiere non è tra l'attuale sistema così come è o l'attuale sistema razionalizzato, bensì tra la continuazione, in minore o maggiore misura, delle attuali contraddizioni oppure una radicale riforma del sistema dei trasporti.

Le cause della crisi dei trasporti in Italia sono di tre ordini:

a) un'eccezionale sviluppo della motorizzazione privata che, mentre assorbe una quantità eccessiva della spesa di consumo, provoca una congestione insanabile del traffico;

b) la pratica annosa degli incentivi diretti o indiretti allo sviluppo dell'autotrasporto merci o viaggiatori, che ha favorito la creazione di una rete non razionale di trasporti, e ha concorso allo scadimento del mezzo ferroviario;

c) la crisi dei trasporti, oltre che alla forzata motorizzazione privata è dovuta altresì alle scelte di investimento operate dai responsabili della politica economica italiana in rapporto all'apprestamento o al potenziamento delle infrastrutture.

La scelta fondamentale è stata in questo campo quella delle autostrade. L'Italia ha conquistato un primato europeo nella spesa per le autostrade, mentre spende per la sua rete stradale ordinaria la metà di quanto spendono la Gran Bretagna e la Francia e la quinta parte di quanto spende la Germania occidentale.

La costruzione delle autostrade doveva avere due effetti: sostenere la domanda di automobili e accrescerne la potenza media per innalzarla verso i livelli europei. Il risultato di questa impostazione è stato effettivamente una crescita esplosiva della domanda fra il 1960 e il 1963, la quale ha superato le stesse capacità produttive dell'industria nazionale ed ha, insieme con altri fattori convergenti di carattere generale, quintuplicato, superando ogni previsione, l'importazione di vetture straniere, contribuendo per questo

verso ad aggravare le difficoltà della bilancia commerciale.

D'altra parte le autostrade non risolvono il problema della insufficienza della rete stradale ordinaria. Esse infatti in parte generano un traffico nuovo, in parte, per le caratteristiche del loro tracciato tendente a ricalcare puntualmente l'assetto della rete ferroviaria fondamentale, assorbono il traffico tipico delle ferrovie.

La scelta in favore di un accelerato e massiccio sviluppo autostradale ha pertanto avuto, schematicamente, i seguenti effetti:

1) incentivazione della domanda di auto, in particolare di più elevata potenza, e generazione di nuovo traffico che grava sui punti terminali delle autostrade, sulla rete viaria tradizionale, insufficientemente attrezzata, e quindi ne aumenta la congestione e la insicurezza;

2) carenza di investimenti sulla rete stradale ordinaria, le cui caratteristiche di insufficienza e di insicurezza sono cresciute in rapporto all'aumento del traffico e alla maggiore velocità delle auto (il costo di una autostrada è in media 4 volte più alto di quello di una strada ordinaria);

3) in ordine alle ferrovie dello Stato si sono prodotti due effetti: insufficienza degli investimenti diretti al potenziamento del servizio; concorrenza delle autostrade costruite in funzione prevalente delle lunghe percorrenze che erano già servite dalla rete ferroviaria fondamentale;

4) la scelta di un sistema autostradale basato su lunghe percorrenze ha fatto trascurare il problema dei trasporti nei centri urbani e suburbani e nei comprensori, dove le infrastrutture sono rimaste inadeguate alla crescita dei diversi sistemi di trasporto, sia pubblico che privato.

Si è così venuto sviluppando un sistema di trasporti costosissimo nel suo insieme, antieconomico e dispersivo di larghe ricchezze per gli sprechi e le duplicazioni che ha richiesto.

È precisamente in questa stessa direzione che il Programma compie le sue scelte, applicando alcuni illusori miglioramenti.

Gli investimenti previsti per il quinquennio nel sistema stradale sono pari a 2.380 miliardi. A parte la consistenza della cifra (inferiore di 200 miliardi a quella prevista nel progetto Giolitti), il 36 per cento di questi investimenti pari a 850 miliardi, è attribuito alle autostrade, mentre 1.500 miliardi rimangono disponibili per il complesso delle strade stata-

li e della viabilità minore, cioè per una rete di circa 200 mila chilometri sulla quale nel 1969 graverà un traffico del 50 per cento più alto di quello registrato nel 1962.

L'Italia sarà dunque dotata di una rete di autostrade di 4.700 chilometri, superando tutti gli altri paesi europei ad esclusione della Germania federale (il cui sistema autostradale fu però cominciato a costruire prima della guerra per fini strategico-militari).

Per quanto attiene alle ferrovie dello Stato, il progetto governativo prevede l'impiego di 1.250 miliardi, risultanti dalla concentrazione nel tempo degli investimenti previsti nel piano decennale delle ferrovie dello Stato. L'azienda delle ferrovie dello Stato aveva invece chiesto un investimento minimo nel quinquennio di 1.600 miliardi, per evitare « una dannosa strozzatura del sistema ferroviario italiano ».

Va sottolineato che tali investimenti nelle ferrovie dello Stato sono per l'85 per cento assorbiti dalle opere di riclassamento e di adeguamento e solo per il 15 per cento tendono a realizzare un potenziamento del servizio. Tutti gli investimenti ferroviari inoltre saranno realizzati sulla rete fondamentale di circa 6.000 chilometri. Ne deriva che circa la metà di tutti gli investimenti previsti nei trasporti interni saranno concentrati su una parte della rete ferroviaria e su di una rete autostradale in via di completamento o di progettazione, i cui tracciati di media e lunga percorrenza sono coincidenti. Si avrà così una duplicazione di investimenti all'incirca sulle stesse percorrenze. Ciò non può non qualificarsi come uno spreco di risorse, se si confronta lo stato di grave carenza in cui versa il grosso delle infrastrutture dei trasporti.

E nonostante ciò anche alla fine del piano decennale il nostro sistema ferroviario resta fondato su linee che nella grande maggioranza a causa della loro tortuosità consentono velocità assai basse. Soltanto nelle linee principali a lunghissimi percorsi si raggiungono velocità massime di 140 chilometri orari, mentre quelle medie saranno inferiori ai 100 chilometri orari.

Inoltre il Piano, recependo il « documento Nenni », e la pseudo-riforma proposta di conseguenza dal Ministro dei trasporti, propone il taglio di 5.000 chilometri di rete (i « rami secchi », pari a un terzo della intera rete ferroviaria) ed una sostanziale privatizzazione nella gestione della Azienda ferroviaria.

Per le ferrovie concesse, la spesa di 100 miliardi nel quinquennio non avvia a soluzione la crisi che le travaglia che non è solo di natura tecnica.

Infatti il problema non è soltanto quello di riclassare e ristrutturare la rete ferroviaria a gestione privata (per la qual cosa in tanto occorrerebbero investimenti ben maggiori di quelli previsti dal Piano), ma anche quello di dare ad esse una gestione più rispondente alle esigenze di natura pubblica che devono soddisfare. La natura privata della gestione non ha impedito la formazione di gravi *deficit* di bilancio. Anzi lo Stato è sempre dovuto intervenire a loro favore ripianando i bilanci con sovvenzioni più cospicue di quelle riconosciute alla ferrovia dello Stato (nel 1963 per le ferrovie concesse lire 5,80 per unità di traffico globale e per le ferrovie dello Stato lire 1,50).

Pertanto oltre ad aver eluso i problemi che assimilano, dal punto di vista economico, le ferrovie concesse a quelle statali, il Piano non ha affrontato neppure quello riguardante la necessaria integrazione del sistema ferroviario privato nella rete nazionale e in un sistema di trasporti regionale.

A parte la promessa fatta alle autolinee per l'uso delle autostrade il Piano tace sul problema nodale dei trasporti in Italia e cioè sul riesame del regime giuridico economico e fiscale nell'autotrasporto. Il silenzio si spiega nel solo modo possibile di lasciare sostanzialmente le cose come stanno, anche perché in tale direzione si muovono tutte le altre indicazioni del Capitolo XI del Piano.

Senonché il caos esistente in materia di concessioni di auto-servizi e la concorrenza sfrenata che l'autotrasporto pratica agli altri mezzi di trasporto grazie alle scandalose condizioni di favore in cui si esercita a spese della collettività, imponevano una seria ponderazione del problema.

Si trattava cioè di definire le linee generali per la riforma del regime concessionale al fine di dare alle autolinee un sistema essenzialmente complementare e non concorrenziale degli altri modi di trasporto.

Si trattava inoltre di indicare i criteri fondamentali della riforma del regime giuridico e fiscale dell'autotrasporto merci professionale e in conto proprio senza del quale ogni riferimento al coordinamento diviene pura astrazione.

Nessuno di questi problemi invece viene affrontato dal Piano e, come dicevamo, non per dimenticanza ma per calcolo politico in

quanto il silenzio anche qui rappresenta una precisa scelta politica a favore dell'assetto esistente.

Il paragrafo 4 del Capitolo XI dedicato ai trasporti urbani accenna alla necessità di operare una saldatura tra i vari sistemi di trasporto, di fare ricorso alla rete ferroviaria metropolitana come strumento essenziale di decentramento urbano, alla limitazione della circolazione individuale nei centri urbani, ecc., ma non offre indicazione degli strumenti idonei alla realizzazione di tali obiettivi.

Riguardo al finanziamento si indicano 150 miliardi per le maggiori opere infrastrutturali nel quinquennio che risultano praticamente già in gran parte assorbite dalle metropolitane di Milano, Napoli e Roma, e per il resto si rimanda alla riforma della finanza locale (la quale, e l'abbiamo visto, viene programmata alla rovescia). Ma v'è di più. Nel Capitolo XI con l'indicazione delle autostrade urbane riaffiora la preferenza per lo sviluppo della motorizzazione privata, come del resto sta a testimoniare tutta la politica del traffico delle maggiori città italiane con la costruzione dei costosissimi sottovia e delle onde verdi nella illusione di sveltire il traffico superficiale. Senonché come l'esperienza di altri paesi sta a dimostrare l'aumento della motorizzazione incentivato proprio da siffatta politica verificherà a distanza di pochissimo tempo gli ingenti sforzi finanziari fatti in questa direzione riproponendo, in condizioni aggravate, l'esigenza di fondo della diffusione dei trasporti con sede propria e della istituzione di nastri preferenziali per i trasporti di superficie.

Il disegno generale del Piano per i trasporti prefigura con sufficiente chiarezza un mercato di « cosiddetta libera concorrenza », dominato in realtà dalla legge del massimo profitto. La rianimazione del meccanismo accumulazione attraverso la chiusura dei « rami secchi » e l'aumento generale delle tariffe, l'assoggettamento delle imprese pubbliche agli stessi criteri di gestione validi per quelle private, rappresentano altrettante condizioni pregiudiziali alla formazione di un assetto dei trasporti sempre più dominato dai grandi complessi privati.

In questo modo l'unica razionalità che il Governo realizza è quella a livello di impresa alla quale assicura nuovamente ampi margini di profitto. Il sistema dei trasporti che ne risulterà sarà, però, nel suo insieme irrazionale ed antieconomico per la collettività.

5. — L'URBANISTICA E L'EDILIZIA.

Le linee di azione proposte dal Programma nella sua edizione originaria per l'edilizia e l'urbanistica possono così riassumersi: riduzione (al 5,2 per cento nel complesso del quinquennio) delle cifre delle risorse nazionali dedicate all'edilizia; aumento dell'intervento pubblico negli investimenti edilizi sino a riportarlo ai livelli conseguiti intorno al 1960; favorire lo sviluppo delle aziende edili moderne (con un processo di concentrazione), incentivando anche con il tipo di investimento pubblico previsto il meccanismo capitalistico d'accumulazione nel settore; realizzare, diluendola nel tempo, una moderata riforma urbanistica, che non stronca i fenomeni speculativi e non assume scelte pubbliche decisive, ma piuttosto accompagna nel settore la tendenza di lungo periodo a una prevalenza del profitto sulla rendita.

Questo disegno prende già corpo in modo significativo e qualificante nei provvedimenti messi in atto dal Governo di centro-sinistra per fronteggiare la crisi dell'edilizia residenziale, e del progetto di legge urbanistica nella edizione curata dal Ministro Mancini.

Il primo dei provvedimenti (decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124) indirizzato prevalentemente alla ripresa del settore delle opere pubbliche, predisponendo, per l'edilizia residenziale, determinati alleggerimenti fiscali, che non si sono rivelati capaci di diminuire lo stock invenduto di abitazioni. Il secondo provvedimento (decreto-legge 6 settembre 1965, n. 1022) era articolato in due parti: nella prima si disponevano contributi dello Stato per la costruzione di alloggi popolari; nella seconda si impegnava una spesa statale più elevata per un nuovo tipo di incentivazione della proprietà della casa (riduzione del tasso di interesse e garanzia tale da portare al 75 per cento la parte del pagamento differibile). La prima parte del provvedimento tendeva a riportare l'impegno dello Stato nell'edilizia popolare ai livelli che aveva nel passato e dai quali era caduto, ma destinava a tale scopo cifre insufficienti. La seconda parte aveva un carattere innovativo, perché stabiliva un tipo di intervento « riformistico » qualificante; ma con un tale intervento — che riguardava non più del 10-15 per cento della produzione edilizia corrente — si creava una ristretta zona di privilegi nella nostra area costituita dal fabbisogno di aree. Si è trattato insomma di provvedimenti di ordinaria amministrazione, del tutto parziali sul piano quantitativo, e destinati ad aprire la via ad

un intervento pubblico discriminato. Si collega a questi provvedimenti l'iniziativa del Governo per lo sblocco dei fitti, che, non ancorata a misure efficaci per il controllo generale del livello dei fitti, tende nella stessa direzione: incentivazione del meccanismo capitalistico d'accumulazione, produzione edilizia discriminata rispetto al fabbisogno.

Il progetto di legge urbanistica nella edizione curata dal Ministro Mancini (e che intanto è praticamente accantonata) qualifica — per le sue scelte in alcuni punti fondamentali — tutta la politica del Programma. È noto che l'ispirazione fondamentale della riforma urbanistica, così come era sostenuta alcuni anni fa da uno schieramento politico che comprendeva una notevole parte delle forze politiche oggi al Governo (e intanto il P.S.I.), si ricollegava all'esproprio generalizzato sulla base del prezzo agricolo delle aree, alla istituzione del diritto di superficie, alla capacità di iniziativa programmatrice degli Enti locali, alla programmazione del territorio a livello regionale. Questa ispirazione fu largamente accolta dal primo progetto di legge preparato sotto la direzione del Ministro Sullo; venne sostanzialmente ridimensionata nell'accordo intervenuto tra i quattro partiti di Governo mentre era Ministro dei lavori pubblici Pieraccini, è mutilata nell'ultima edizione del progetto, avvenuta appunto sotto la direzione del Ministro Mancini. Si è cioè manifestata una crescente tendenza e nelle zone di accelerata urbanizzazione — con criteri tali da aprire vastissime falle nella obbligatorietà e nella generalizzazione; è stato introdotto un meccanismo di determinazione dei prezzi di esproprio che lascia operare largamente la spinta della rendita fondiaria; si è rimesso in discussione il diritto di superficie, non si è fatto spazio adeguato all'iniziativa degli Enti locali. D'altronde lo svuotamento della legge urbanistica è prefigurato nella sorte della legge n. 167 che, in modo limitato, anticipava quella riforma; una legge che non ha operato se non molto parzialmente a causa del meccanismo di valutazione del prezzo di esproprio che non vi è stato introdotto; in forza dei gravissimi limiti nei quali operano gli Enti locali; e per difetto di volontà politica dei partiti di Governo in sede locale.

Ancora una volta una scelta di politica economica del Governo di centro-sinistra assume il suo pieno significato collegando le indicazioni contenute nel Programma e alcuni atti operativi o iniziative qualificanti del Governo stesso.

6. — L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE.

L'impegno fondamentale del programma in ordine allo sviluppo della scuola si riassume negli obiettivi di ristrutturazione professionale dell'occupazione indicati nella tabella 1, pagina 61; questi comporterebbero, fra l'altro, una riduzione dell'incidenza del personale generico sul totale della forza lavoro dal 53 per cento del 1964 al 15 per cento nel 1981.

Tali obiettivi sono sicuramente ambiziosi se riferiti alla composizione scolastica attuale della forza-lavoro:

- l'85,7 per cento è fornito di istruzione elementare o meno;
- il 7,6 per cento di frequenza o licenza di media inferiore;
- il 4,6 per cento di frequenza o licenza media superiore;
- il 2,1 per cento di frequenza universitaria o laurea.

Il programma si propone di raggiungere gli obiettivi citati mediante la diffusione dell'istruzione e della formazione culturale e la formazione di personale qualificato in relazione alle esigenze di sviluppo del sistema economico. Queste dunque sono le direzioni di intervento del piano per lo sviluppo della scuola contenute nei capitoli VIII e IX.

È da rilevare che non conferisce all'attendibilità dell'assunto, la incoerenza tra obiettivi, metodi e strumenti della programmazione scolastica. Questa, in definitiva, anche quando la maggioranza ne rivendica la priorità e l'autonomia rispetto alla programmazione economica generale, riflette gli stessi caratteri di questa, fondamentalmente rivolti alla razionalizzazione ed al potenziamento delle strutture capitalistiche. Perciò il piano scolastico non si fonda sui crescenti bisogni culturali determinati nella società dallo sviluppo delle forze produttive e sulla esigenza di integrare la scuola con la società. Se queste esigenze fossero state assunte, il piano di sviluppo scolastico indicato dal Programma si identificerebbe con la riforma della scuola, dato che nessuno sviluppo della scuola è oggi prevedibile senza una sua profonda riforma.

In effetti i propositi di espansione dell'istruzione e della cultura sono assai modesti ed il Programma appare piuttosto inteso a contenere le nuove domande di istruzione ed a fornire entro la disponibilità delle risorse la quantità di forza-lavoro qualificata richie-

sta dalle esigenze dello sviluppo capitalistico.

Per questa via non solo si assegna una funzione limitata e subordinata, alla scuola e si rinuncia ad ogni azione riformatrice, ma, a nostro avviso, si compromette lo stesso obiettivo di qualificazione professionale della forza-lavoro assunto dal Piano per il 1981.

La situazione attuale è rappresentata con chiarezza da alcuni dati forniti dal professor Gozzer relativi alla composizione scolastica della forza-lavoro — al 18° anno — nel 1960 (da allora la situazione non può essersi sostanzialmente modificata essendosi concluso solo quest'anno il primo ciclo della scuola media):

su 100 giovani di 18 anni nel 1960 vi erano:

- 13 analfabeti;
- 19 con frequenza di scuola elementare;
- 35 con frequenza di V elementare;
- 27 con frequenza di scuola 11-14 anni;
- 3 con frequenza di scuola professionale;
- 3 con frequenza di istituto tecnico.

Da questi dati si rileva la dimensione del problema e l'esigenza, coerente con i propositi di ristrutturazione professionale, di specificare nuove direzioni per l'intervento pubblico e nuovi traguardi di scolarizzazione ai vari livelli. Ma questa esigenza è contraddetta dal piano che al di là dei principi enunciati, accoglie due dati inaccettabili, quali il perdurare di un alto livello di evasione dell'obbligo scolastico ed il ruolo sussidiario e subordinato dell'intervento pubblico nella formazione professionale.

In realtà, come già accennato, esula dagli obiettivi del piano la diffusione dell'istruzione e della cultura mediante provvedimenti concreti per sviluppare la scolarizzazione nella fascia di completamento dell'obbligo 11-14 anni ed in quella successiva 15-19. Ci si limita invece ad indicare il numero dei licenziati prevedibili dalla scuola d'obbligo e dalla scuola secondaria superiore, prescindendo da ogni rapporto con i dati della popolazione in età scolare. Si recepiscono così meccanicamente le indicazioni del Piano Gui che per il 1970 prevede di scolarizzare, nella fascia obbligatoria 11-14 anni, 2.078.000 individui su 2.900.000 in età scolare e nella fascia 15-19 anni 1.700.000 su 3.900.000 (da tener presente che le cifre riportate si riferiscono agli obiettivi finali del Piano sui quali inciderà il grado di realizzazione dello stesso).

Il Piano, in definitiva, non fa che accogliere la situazione attuale e proiettarla nel futuro. Le conseguenze sono prevedibili: si accentuerà il distacco della scuola dalla società; permarrà la distinzione tradizionale tra le due culture: quella umanistica privilegiata e quella tecnica, con sbocchi sostanzialmente chiusi verso l'alto e con un ruolo subordinato nella società. Non è chi non veda il vuoto di prospettive che si dischiude di fronte ai giovani specie nella fascia 15-19 anni. Particolarmente grave è la sorte dei giovani per i quali il Piano prevede un ingresso rapido in produzione. Essi sono oggettivamente discriminati perché le strutture scolastiche non sono sufficienti ad accoglierli; perché l'istruzione professionale di Stato non consente sbocchi verso l'alto, e perché, per la maggior parte di essi, 1.150.000, le prospettive di qualificazione professionale sono affidate in definitiva all'iniziativa privata.

Non siamo solo noi a denunciare questa situazione. L'ingegner G. Martinoli nel numero 6 della rivista *Scuola e Città* (giugno 1966) contesta alla radice gli obiettivi dell'intervento pubblico nel settore della istruzione professionale. Secondo il Martinoli infatti il numero annuale dei diplomati dagli Istituti professionali non è di 50.000, come indicato dal piano, bensì di 20-25.000 ed « è destinato tuttavia a diminuire ulteriormente in quanto la licenza della scuola dell'obbligo dà diritto a tutti quelli che ne escono ad iscriversi a scuole del filone principale di studio e non si comprende come un giovane si induca ad iscriversi ad un istituto che gli offre solo la possibilità di diventare un operaio qualificato, quando con soli due anni di studio in più può venire a far parte di una classe sociale più prestigiosa ». Questo giudizio è, se non altro, una denuncia dell'abbandono in cui l'iniziativa pubblica lascia l'istruzione professionale e conferma la nostra tesi che il problema della formazione professionale non può che essere al centro della riforma della scuola.

Una programmazione senza riforme aggrava obiettivamente le attuali strozzature della struttura scolastica, pregiudicandone le soluzioni con il restringimento della sua base sociale e col distacco dal progresso tecnico e scientifico.

7. — LA SICUREZZA SOCIALE.

Nella parte del Programma intitolata « La Sicurezza sociale » possono rintracciarsi tre tendenze. Vi è la enunciazione relativa al ser-

vizio sanitario nazionale esteso a tutti i cittadini per garantirli contro il rischio di riduzione della capacità di lavoro e di reddito. Questa indicazione, che è accompagnata da una efficace denuncia dello spreco e del disordine dominanti in questo settore, è fondamentalmente positiva. Vi è però poi una frattura tra la tesi generale avanzata dal Programma e la indicazione dei mezzi e delle scelte effettive che soli possono permetterne l'effettiva realizzazione. Infatti e dal testo del Programma e dalla linea seguita dal Governo in questi mesi si desume timidezza, ritardo o rinuncia nell'affrontare le tre questioni-chiave per l'istituzione del servizio sanitario nazionale: superamento del sistema mutualistico, riforma dell'ordinamento ospedaliero e del regime di produzione dei farmaci. Qualificante è a questo riguardo il fatto che mentre il Programma prospetta una « programmazione ospedaliera » per risolvere la carenza assoluta di posti-letto e per razionalizzare la dislocazione territoriale e la graduazione del livello d'intervento degli ospedali, il disegno di legge governativo (Camera n. 3251, « Enti ospedalieri e assistenza ospedaliera ») si limita a rendere uniformi e ad isolare le gestioni ospedaliere delle antiche Opere pie mostrandosi più pavido, in ordine al rispetto delle intenzioni dei fondatori, del legislatore del 1890, che pure non si proponeva certo il grandioso fine di « attuare un compiuto sistema di sicurezza sociale », ma, più modestamente, di delimitare l'avventurismo affaristico degli amministratori clericali. C'è stato qui addirittura il rifiuto di rendere alla diretta amministrazione delle comunità locali enti formati nei secoli col contributo di tutta la popolazione e per secoli amministrati dagli ambienti clericali monopolizzatori della carità.

Per quel che riguarda la previdenza e la assistenza abbiamo invece non solo una contraddizione tra l'indicazione generale a favore di un sistema unificato di sicurezza sociale e la determinazione dei mezzi e delle scelte conseguenti, ma anche una sostanziale ricezione di indirizzi già presenti nella politica governativa e che debbono essere giudicati nel modo più severo.

Allorché ci riferiamo alla contraddizione tra enunciati e strumenti di realizzazione parliamo prima di tutto di quello slittamento temporale del Programma richiesto dal C.N. E.L. e accettato dal Ministro del bilancio del quale abbiamo ampiamente parlato nelle pagine precedenti.

Proprio a causa di questo mutamento dei tempi e della insufficienza degli strumenti appaiono radicalmente velleitarie (come ammette la stessa relazione di maggioranza) anche le realizzazioni minime previste dal Piano entro il quinquennio; elevamento dell'indennità giornaliera all'80 per cento del salario in caso di malattia e infortunio; adeguamento delle rendite per inabilità permanente o per morte a causa di lavoro; migliore tutela dei periodi di disoccupazione; miglioramento ed estensione del trattamento di assegni familiari; attuazione di alcuni degli impegni assunti con la legge 21 luglio 1965 e particolarmente quelle concernenti la revisione delle norme per il pensionamento dei lavoratori agricoli subordinati ed autonomi, il miglioramento degli attuali livelli di pensione fino a giungere alla erogazione di una pensione pari all'80 per cento dell'ultimo salario dopo 40 anni di anzianità contributiva.

Le tendenze negative già attivamente presenti nella politica governativa, ed enunciate dal mondo industriale, mirano in definitiva a una unificazione del sistema previdenziale e assistenziale che dovrebbe essere realizzato attraverso una capitalizzazione dei fondi in questione. Attraverso questo tipo di « riforma » si vuole: imporre ai lavoratori una quota di risparmio forzoso; realizzare una sconnessione tra prestazione previdenziale e prestazione salariale attuando un sistema paternalistico nel quale le conquiste sindacali delle varie categorie sono trasformate in misure assistenziali; aprire la porta a una crescente ampia utilizzazione dei fondi previdenziali che sarebbero gestiti in modo sempre più burocratico e centralizzato.

Deve essere infine rilevato che questo indirizzo — che si collega chiaramente da un lato alla politica dei redditi e dall'altro a uno spostamento del flusso di reddito in direzione dell'accumulazione capitalistica privata — entra in più punti in contraddizione con lo stesso dettato costituzionale nel quale vi è una precisa e diversa definizione della previdenza e dell'assistenza. A tale negativo e pericoloso indirizzo noi riteniamo necessario contrapporre una riforma fondata sui seguenti punti:

- 1) unificazione di tutti gli enti che riscuotono o erogano le prestazioni economiche di carattere previdenziale sia allo scopo di ridurre in modo sostanziale l'attuale apparato burocratico, sia per ridurre il dislivello nei trattamenti. Naturalmente l'unificazione dovrà tener conto delle necessarie articolazioni locali;

2) struttura democratica dell'ente unificato garantita dal controllo esercitato direttamente dai lavoratori e dalle organizzazioni sindacali, che dovranno dirigere il fondo contrattuale previdenziale e assistenziale dei lavoratori;

3) gestione dei fondi previdenziali in base al principio della ripartizione e cioè collegando in modo diretto le entrate con le prestazioni assistenziali e previdenziali;

4) trasformazione dell'assistenza pubblica, che è un insieme di pressioni e di carità verso i poveri, in moderni servizi sociali; attuando l'obbligo costituzionale del diritto alla assistenza per i cittadini inabili e sprovvisti dei mezzi di vita.

Soltanto sulla base di questi criteri di riforma si potrà avere un quadro chiaro dei termini quantitativi e qualitativi dei problemi e affrontare con successo l'estensione in miglioramento delle prestazioni economiche assistenziali e previdenziali.

8. — RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Dei quattro grandi gruppi di questioni, attraverso la cui soluzione si dovrebbe pervenire ad una riforma della Pubblica amministrazione idonea per una politica di piano, va subito detto che importanza primaria rivestono quelli dei punti *a)*, struttura degli organi amministrativi, e *b)*, razionalizzazione dei servizi e semplificazione delle procedure amministrative; laddove i problemi della produttività dell'apparato burocratico e della semplificazione della legislazione amministrativa rivestono portata meramente tecnica (anche se rilevante) e, soprattutto, necessariamente conseguente alle scelte di indirizzo adottate per i problemi prima richiamati.

In ordine dunque alle misure proposte in tema di struttura degli organi amministrativi v'è da svolgere una duplice critica, la quale da un lato riguarda la grande pericolosità di talune soluzioni, mentre sottolinea dall'altro la lacunosità estremamente preoccupante della visione d'insieme del Governo in tale materia.

Il programma di sviluppo postula infatti la realizzazione di un maggior decentramento sia gerarchico sia autarchico, e ciò autonomamente dall'attuazione delle regioni.

Ma la Costituzione, col combinato disposto degli articoli 117 e 118, fissa il principio fondamentale che qualsivoglia effettiva e responsabile opera di decentramento passa per l'istituzione dell'Ente regione, cui non solo è attribuita la competenza legislativa per una

serie di materie date e la conseguente competenza amministrativa per le stesse materie, bensì anche tutte le altre funzioni amministrative che lo Stato intendesse di demandare alle regioni medesime.

Ed è questo un punto di estrema importanza, proprio perché fa delle Regioni a statuto ordinario il fulcro di ogni possibile decentramento, l'elemento cioè di recupero democratico della partecipazione di tutti i cittadini alla gestione pubblica, oltre gli schemi del centralismo autoritario statale, esercitato anche tramite gli organi periferici.

Secondo quanto previsto dal Capitolo III del Programma si corre il grave pericolo di veder premesso, nel tempo e nella sostanza, un decentramento verso Comuni e Province indipendentemente da quello realizzabile verso le Regioni, il che non potrebbe non influenzare e condizionare negativamente quest'ultimo.

Lo stesso è a dirsi per quanto attiene al decentramento burocratico, che non può assolutamente essere visto come un fatto puramente tecnico, ma che comporta invece una scelta politica precisa e in tal senso non può essere proposto e realizzato quale misura a sé stante (siccome già avanzato dal Governo con i noti provvedimenti di delega per il riordino della Amministrazione dello Stato, il decentramento e la semplificazione delle procedure), bensì deve coordinarsi in un ambito più vasto, quale quello che contempla la più ampia misura del decentramento verso le Regioni, le Province e i Comuni.

Se il decentramento burocratico non consegue agli altri tipi di decentramento, se con essi non si armonizza e si coordina, non ha alcuna portata politica positiva, ma può tradursi anzi in un oggettivo ostacolo per una effettiva democratizzazione delle strutture amministrative. Ed ancora, se il decentramento burocratico proposto non si limita ad essere una semplice « deconcentrazione » di compiti, bensì comporta di demandare intere materie, in ogni loro momento istruttorio, decisivo ed esecutivo ad organi periferici, è evidente come esso possa divenire pregiudizievole di ogni futuro decentramento verso gli Enti locali minori e verso le Regioni; nel senso che materie le quali dallo Stato potrebbero utilmente essere trasferite ai detti Enti (secondo e terzo comma dell'articolo 18), sono invece demandate agli organi periferici statali, che ne vengono in tal modo potenziati.

Da quanto detto si deduce che, se per una efficiente strutturazione della Pubblica amministrazione ai fini di una politica di piano è

necessario un ampio decentramento dell'apparato statale *lato sensu* inteso, cioè non può avvenire che realizzando pregiudizialmente l'ordinamento regionale.

Per ciò che attiene poi all'apparato burocratico dello Stato in senso stretto, giova sottolineare che imprescindibili esigenze di democrazia e di controllo politico dovrebbero suggerire l'immissione al vertice dei singoli settori dell'Amministrazione di corpi collegiali consultivi sempre obbligatori (e, in materie date con forza vincolante), costituiti oltreché da membri tratti dalle Amministrazioni medesime, anche da tecnici, da rappresentanti sindacali, da rappresentanti dei destinatari di quei servizi e di quelle funzioni, e, soprattutto, dai rappresentanti degli Enti locali, cioè al fine di saldare l'attività dello Stato con quella degli organismi dell'autogoverno locale.

In armonia con ciò, una riforma veramente democratica della Pubblica amministrazione non può non postulare l'affidamento della gestione delle varie branche dell'Amministrazione stessa a consigli d'amministrazione con poteri decisori e congrua rappresentatività.

In materia di *enti pubblici*, ovviamente accettabili, anche se del tutto generiche, risultano le indicazioni offerte dal piano, con una grave lacuna però: si omette cioè la considerazione di ordine storico che il potenziamento dell'amministrazione indiretta è finora derivata soprattutto da una scarsa rispondenza dello Stato, nonché degli altri Enti territoriali, alle nuove esigenze che la vita associata presenta. Il potenziamento e l'ammodernamento dell'apparato statale e soprattutto di quello regionale dovrebbero consentire la riassunzione in detti ambiti di tutta una serie di enti pubblici esistenti, con l'effetto positivo di ricondurre ad unità le gestioni ora frantumate e di collegarle così con gli interessi delle comunità naturali che sono alla base degli enti territoriali.

Il piano formula poi l'indicazione di estendere l'autonomia di gestione, ogni qualvolta sia possibile, ai vari servizi amministrativi dello Stato; indicazione senz'altro valida, ma che difetta di due direzioni. In primo luogo omette di fissare gli imprescindibili criteri in base ai quali realizzare tale autonomia, senza d'altra parte attenuare i vincoli di direzione politica e di controllo da parte del Parlamento, come invece è ragionevolmente a temere che avvenga, sull'esempio delle proposte riforme dell'Azienda ferroviaria e dell'Amministrazione postelegrafonica. In secondo luogo omette l'indicazione anche solo orienta-

tiva, di tutti quei servizi per i quali si reputi utile di conferire l'autonomia di gestione in parola. È questo, invece, il dato politico essenziale su cui si dovrebbe discutere, onde poter giudicare l'impegno che il Piano reca per una maggiore efficienza e per una presenza più impegnativa e incidente dell'Amministrazione pubblica nel contesto della vita economica nazionale. Corre l'obbligo altresì di rilevare come il Piano non recepisca, a tali fini, nemmeno le indicazioni formulate dalla Commissione Medici per la riforma della Pubblica amministrazione.

Per ultimo, in tema di controlli, il documento del piano si limita a postulare un sostanziale snellimento del sistema.

A parte la genericità di tale affermazione che potrebbe anche voler dire solo accorgimenti di carattere angustamente tecnico, è da denunciare la equiparazione inaccettabile che il documento opera fra controlli interni (Ragioneria generale) e controlli esterni (Corte dei conti); laddove è di tutta ed irrefutabile chiarezza che solo controllo efficace, garantito e politicamente valido in ragione del sindacato parlamentare, è il controllo esterno. È quindi in ordine a quest'ultimo che il discorso andrebbe condotto, nel senso di esaminare: la reale, attuale efficienza del controllo preventivo di legittimità; l'ipotesi di realizzare un controllo successivo, che non fosse di mero riscontro contabile, ma penetrasse nel merito della gestione del pubblico danaro, non nel senso di valutare la portata discrezionale dell'azione amministrativa bensì la economicità della gestione amministrativa; la necessità che l'organo di controllo (Corte dei conti) sia veramente e totalmente indipendente dall'esecutivo (nell'esercizio delle sue funzioni, nella nomina dei membri, ecc.) e collegata invece in maniera più efficiente con il Parlamento.

9. — SVILUPPO E TERRITORIO.

Nell'economia italiana, nell'ambito delle tendenze a una ristrutturazione capitalistica, si accentua un particolare rapporto tra sviluppo e territorio che conduce a un allargamento e ad una acutizzazione degli squilibri territoriali.

La manifestazione più rilevante di questo fenomeno, alla quale ci siamo già largamente riferiti con dati analitici, riguarda il Mezzogiorno. Nelle regioni meridionali è in atto la penetrazione capitalistica, che si manifesta nello sviluppo dell'industria moderna, nei ritmi di incremento del reddito, nell'introduzione di nuovi standards di consumo. Ma questo

processo di unificazione capitalistica del Paese non ha ridotto i dislivelli tra Nord e Sud, che si sono accresciuti costantemente in tutti questi anni. Vi è cioè uno sviluppo differenziato, nel quale si manifesta una differenziata dinamica di accumulazione che è il fondamento dello sviluppo capitalistico. Ma accanto al crescente distacco tra Nord e Sud — sempre meno derivante dal ritardo storico e sempre più connesso allo sviluppo capitalistico — vi è una accentuazione degli squilibri all'interno del Mezzogiorno: alle isole di nuovo sviluppo corrispondono vaste aree di degradazione e di abbandono, che comprendono ormai intere regioni. Inoltre lo sviluppo capitalistico, mentre determina il massiccio esodo dell'agricoltura, crea nuovi posti di lavoro in modo limitato e acutizza le tendenze migratorie. Questi fenomeni sembrano destinati ad accrescersi nei prossimi 5 anni, a causa della maggior concentrazione territoriale degli investimenti, dei nuovi equilibri europei che articolano le aree di sviluppo nelle valli del Po, del Reno, della Senna e in rapporto alla alta intensità di capitale delle nuove installazioni. Ma mentre la questione meridionale viene così drammaticamente acuitizzata, una serie di « questioni meridionali », si determinano al Nord e al Centro. In Piemonte la ristrutturazione sradica i tradizionali insediamenti industriali delle vallate: si pensi alla crisi tessile del biellese, al dramma dei cotonifici Valle di Susa della Val di Susa, alla degradazione del pinerolese, alle crisi di ampie zone del novarese.

Accanto ai colossi industriali si aprono vuoti paurosi e crescenti. La Liguria — in rapporto al « polo di sviluppo » del basso Piemonte e a un nuovo equilibrio del triangolo industriale — è investita da processi di ridimensionamento industriale, che toccano nel vivo Genova e La Spezia.

Nel Veneto l'addensamento dello sviluppo lungo le direttrici che collegano la Lombardia al « polo » di Porto Marghera taglia fuori e condanna all'abbandono larghe zone del Veneto settentrionale e meridionale e del Friuli-Venezia Giulia. Nella stessa Lombardia accanto a zone di massiccio sviluppo si aprono vuoti preoccupanti (valga per tutti l'esempio della Lomellina e delle Valli Camonica e Sabbia).

Infine, l'Italia centrale è in generale esclusa dai livelli più elevati di sviluppo e precipita in una serie di depressioni.

Il programma governativo nel suo insieme non solo non si propone di correggere queste tendenze e non si dà i mezzi per farlo, ma

addirittura le asseconda. Abbiamo già visto nelle pagine precedenti come la distribuzione degli investimenti, il ridimensionamento dell'industria pubblica, la rinuncia alla riforma agraria consacrino un ulteriore ritardo del Sud, e spieghino le previsioni di massicci flussi migratori che nella sua ultima edizione il Programma apertamente dichiara, insieme alla disoccupazione e alla sotto-occupazione. Questa politica accentua per anche gli squilibri territoriali all'interno del Sud, nella misura nella quale riserva l'80 per cento degli investimenti a 5 aree limitate e abbandona intere regioni quali Puglia e Lucania (e in sostanza la Sardegna).

Nel Nord le scelte del Programma o sono inesistenti o ripercorrono l'itinerario delle scelte capitalistiche in atto; ed è d'altronde significativo che i progetti di programmazione regionale non meno che la politica dell'intervento pubblico si muovano concretamente in questa direzione.

La pratica rinuncia ad agire contro gli squilibri spiega anche la drastica riduzione apportata nell'ultima stesura del Programma alla parte di esso che era appunto dedicata all'assetto territoriale.

10. — LA POLITICA DEI REDDITI.

La filosofia del Programma ha la sua pietra angolare nella politica dei redditi. Questa scelta, che pervade tutto il programma ed è resa esplicita in più punti, viene formulata in modo sistematico nei paragrafi 12 e 13 del IV capitolo (« condizioni essenziali per l'attuazione della politica di programmazione »). Il Programma « suppone che la quota dei redditi di lavoro dipendente sul totale dei redditi aumenti ancora, nei prossimi cinque anni, per effetto dell'aumento del numero dei lavoratori dipendenti, e che il reddito monetario *pro capite* di lavoro dipendente cresca ad un tasso sostanziale analogo a quello della produttività media del sistema economico; il che assicurando la stabilità monetaria, garantisce la corrispondenza tra l'incremento nominale e l'incremento reale dei redditi di lavoro ». Questa affermazione è poi circondata da alcune cautele. Si riconosce che non si può subordinare in *modo meccanico* l'aumento dei salari all'incremento di produttività, poiché quest'ultimo non è un dato ma un obiettivo. Si afferma che non è « concepibile né praticabile » una determinazione coercitiva negli incrementi salariali nei singoli settori e « tanto meno un incremento salariale eguale all'incremento di produttività per tutti i settori » (l'incremento medio di produttività do-

vrebbe essere, invece, un « termine di riferimento »). Ma queste cautele formali vengono poi a loro volta corrette dall'affermazione sulla incompatibilità tra Programma e incrementi salariali non « episodicamente » superiori agli incrementi di produttività; e dalla indicazione della « responsabilità » dei pubblici poteri per interventi coercitivi (nell'ambito degli strumenti in vigore) ove mancasse l'autodisciplina delle categorie. Il Programma offre due motivazioni della politica dei redditi, una adeguata formazione di risparmio contro le minacce inflazionistiche, e la necessità di « non comprimere la quota dei profitti in modo tale da scoraggiare il processo di investimento ». Per i settori ove la produttività sia superiore alla media viene richiesto una politica dei profitti che trasferisce sui consumatori appunto la quota degli incrementi di produttività superiori alla media.

Deve essere detto che è davvero difficile concepire una programmazione priva di una politica dei redditi, priva cioè di un programmato sviluppo delle diverse componenti del reddito. Ma nello stesso tempo deve essere chiarito che questa politica dei redditi è inaccettabile per i sindacati, ed è di fatto impraticabile in una economia capitalistica (come dimostrano esperienze di altri Paesi europei).

La politica dei redditi può essere definita in un primo momento — e così fa il Programma — come la ricerca di una organizzazione dei rapporti tra lavoratori, capitale, Stato (che subordini la dinamica salariale alla dinamica della produttività) e delle altre componenti del reddito nazionale, al fine di preservare l'equilibrio monetario e il meccanismo di accumulazione. Ma, per cominciare, a quale produttività ci si riferisce? Il Programma fa capire che si tratta della produttività *media* del sistema sulla cui base avverrebbe una negoziazione centralizzata e una autodisciplina delle categorie. Poiché quella media è necessariamente una astrazione statistica, e la dinamica della produttività e della accumulazione sono differenziate per settore e per classi o gruppi di aziende, una simile negoziazione centralizzata finisce per determinare rendite differenziate in continuo accrescimento, un aumento globale del profitto e una spinta all'aumento dei prezzi (nei settori a più bassa produttività gli aumenti dei salari possono provocare aumenti dei prezzi e questi ultimi tenderebbero in molti casi a diffondersi). L'esame del Programma ci ha dimostrato che non esistono strumenti per il controllo dei prezzi, e in questa situa-

zione la politica dei redditi relativa a una media globale di produttività mentre non riuscirebbe a trasferire ai consumatori gli incrementi eccedenti di produttività attraverso il ribasso dei prezzi finirebbe per alimentare in pratica particolari meccanismi inflazionistici. Inoltre una politica di controllo salariale accetta sostanzialmente gli squilibri esistenti e tende ad allargarli con un processo cumulativo, finisce con il realizzare una compressione delle capacità di consumo tale da compromettere, a un certo punto, l'equilibrio che lo sviluppo capitalistico cerca di ritrovare tra produzione e consumo attraverso i moderni mercati di massa. Il rovescio della medaglia è poi che nessuna politica dei redditi potrà modificare le tendenze del mercato di lavoro: e la scarsità e la rigidità della forza-lavoro oppure una sua abbondanza e modibilità comportano dinamiche salariali diverse che, nel quadro di una politica dei redditi centralizzata, finirebbero con il manifestarsi nei salari di fatto anziché nei salari contrattuali, liquidando la funzione del sindacato.

Non sfugge a queste considerazioni anche una politica dei redditi la quale — come taluni hanno proposto anche in Italia — colleghi la dinamica salariale e la dinamica produttività nell'ambito delle singole imprese. Infatti in questa seconda eventualità la politica dei redditi avrebbe essenzialmente il significato di istituzionalizzare gli squilibri territoriali e settoriali, ponendoli a base della stessa ipotesi di sviluppo; essa evita soltanto, rispetto alla negoziazione centralizzata, il « sacrificio » relativo delle aziende a minore produttività ma paga questa scelta con un sistema di freni applicato allo sviluppo.

Poiché una politica dei redditi non può in realtà risolversi in un contratto triangolare che programmi i salari e predetermini il raggio della loro crescita; poiché una programmazione della dinamica di tutte le componenti del reddito è impossibile in una economia di mercato (o si controllano tutti i prezzi o non se ne può controllare nessuno); l'unico risultato della politica dei redditi, qualora i sindacati vi aderissero, sarebbe quello di aprire una grave crisi al loro interno e nel loro rapporto con i lavoratori e di concentrare in pratica nelle mani degli imprenditori un potere assai più grande che in precedenza nell'amministrare i livelli e la struttura del salario, nonché tutti gli aspetti del rapporto di lavoro. La politica dei redditi non può distruggere le tendenze oggettive del mercato del lavoro e, tanto meno, ha i mezzi per distruggere o limitare il potere del datore di lavoro. Essa in

realtà finirebbe per liquidare le forme più avanzate e organizzate del movimento rivendicativo: per distruggere nella sua morsa la funzione del sindacato, per ridurre il potere contrattuale dei lavoratori nella misura nel quale esso si esercita sull'insieme delle loro condizioni e della loro collocazione nel processo di produzione.

Apparentemente la politica dei redditi si presenta come un contratto triangolare — padronato, lavoratori organizzati, Stato — che ha per oggetto la regolamentazione della dinamica dei salari e delle altre componenti del reddito. Ma questo contratto non diverrà mai effettivo perché si colloca dentro la struttura di classe di una società che poggia sulla proprietà privata dei mezzi di produzione e sul conseguente meccanismo di accumulazione. Vi sarà dunque sempre una componente non trattabile, ma che viceversa determina tutte le altre: il profitto, cui sono legate le scelte di investimento. I capitalisti — non il singolo capitalista, ma i capitalisti nel loro insieme, nella loro realtà collettiva — utilizzano nella politica dei redditi lo Stato e il Governo per regolamentare, controllare la componente data dalla forza-lavoro; e non solo dal punto di vista del suo prezzo orario, bensì nel rapporto di produzione considerato nella sua globalità. Questa verità generale, verificata in altri Paesi, è evidente nel Programma. Esso propone ai sindacati una politica dei redditi, ed è evidente che se i sindacati vi aderissero essi fornirebbero lo strumento essenziale per il controllo della dinamica salariale (a parte le fratture cui andrebbero incontro nei rapporti con i lavoratori, e a parte la realtà insopprimibile del mercato del lavoro).

Ma nulla di simile avviene per gli imprenditori, se non altro perché i salari sono un dato di pubblica ragione mentre l'accumulazione, i profitti, le scelte di investimento, la formazione dei prezzi non lo sono. Su questo veramente — e l'abbiamo documentato — il Programma non realizza nulla, non ha strumenti, compie tutte le rinunce. In questo contesto la politica dei redditi rivela la sua vera natura; una pressione politica volta a contenere la dinamica salariale e a corrodere e svuotare i poteri di contrattazione dei lavoratori e delle loro organizzazioni.

Ma vi è anche un'altra considerazione che non possiamo tacere. Il Programma afferma timidamente che la produttività non è un dato, anche se poi annega il significato di questo concetto nell'asserire che essa è invece un obiettivo, e in una vuota dichiarazione di buona volontà. In realtà la produttività non è un

dato oggettivo, ma il risultato delle scelte di produzione, che sono decise unilateralmente dal capitalista: la subordinazione della dinamica salariale alla dinamica della produttività è dunque una subordinazione delle scelte salariali alle scelte imprenditoriali. Il salario non verrebbe ricondotto al rendimento, e tanto meno al lavoro erogato, bensì alla utilizzazione che della forza-lavoro fanno i capitalisti: di questo concetto abbiamo visto esemplificazioni pratiche *a contrario* quando la pressione salariale, proprio perché superava certi argini, ha condotto a modificare scelte produttive e livelli di produttività. Ma questa subordinazione della forza-lavoro che è il fondamento della politica dei redditi appare in tutto il suo significato allorché la si collega a uno dei due obiettivi dichiarati di questa politica: la difesa del meccanismo di accumulazione e del profitto. In pratica, subordinare la dinamica salariale alla dinamica della produttività, vuol dire cristallizzare il tasso di sfruttamento, porre un argine pre-stabilito e invalicabile al recupero del valore del lavoro erogato; garantire per il futuro il meccanismo di accumulazione capitalistica. Ed è evidente che un simile obiettivo non può essere accettato da quelle forze politiche che al socialismo si richiamano non per una formalità rituale, ma perché intendono agire concretamente, ogni giorno, per la trasformazione radicale, a partire dai rapporti di produzione della società e dei rapporti di produzione, e per una nuova scala di valori e di scelte.

PARTE NONA

GIUDIZIO GLOBALE SUL PIANO E CONFRONTO CON IL PROGRAMMA DI POLITICA ECONOMICA DELLA C.E.E.

Il giudizio globale sul programma scaturisce necessariamente dalle analisi sin qui condotte. Esso si presenta come un insieme di cifre di previsione ricche di contraddizioni, largamente inconsistenti, delle quali è spesso oscuro il fondamento di calcolo, e rese ancor più aleatorie dallo « slittamento » dei tempi di attuazione. Se già nelle cifre non vi è alcuna garanzia che le finalità dichiarate possano e vogliano essere perseguite, l'esame degli strumenti conduce alla conclusione che il Programma è privo — per una rinuncia deliberata, e in parte per gravi ritardi negli adempimenti — dei mezzi di intervento nello sviluppo economico che sareb-

bero indispensabili per realizzare quelle finalità. E tuttavia abbiamo visto che il Programma — al di là del valore delle cifre di previsione e nell'assenza degli strumenti — compie una serie di scelte politiche, collegate organicamente dall'agricoltura, all'industria, alla ricerca scientifica e tecnologica, alla politica dei redditi. E sono precisamente queste scelte — in parte già operanti nella politica del centro-sinistra — che a nostro avviso qualificano il Programma e rendono necessaria la nostra ferma opposizione, perché esse vanno tutte nel senso della riorganizzazione capitalistica, e del consolidamento del potere del capitale monopolistico; inoltre liquidano la riforma agraria e tendono a svuotare la funzione dei sindacati. Il Programma appare cioè come uno strumento essenzialmente politico che serve ad accompagnare e a giustificare una politica di unificazione del padronato e di programmazione capitalistica dello sviluppo sociale.

Già nella parte iniziale di questa relazione si è avuto modo di constatare come la concezione del Programma di sviluppo sia analoga alla programmazione degli altri Paesi dell'Europa occidentale.

Dopo l'esame particolareggiato del Programma è possibile aggiungere ancora un raffronto conclusivo fra il Programma e il « *Programma di politica economica a medio termine* » della Commissione della Comunità Economica Europea.

Nell'analisi della situazione economica della Comunità, e conseguentemente dei problemi del suo sviluppo, i temi fondamentali sono quelli della razionalizzazione, per una maggiore efficienza e una più alta competitività. Si ritrova qui quella tendenza a concepire la programmazione come strumento per una più rapida accumulazione di capitale della quale si è parlato all'inizio di questa relazione.

Basti sottolineare alcuni punti:

a) l'esigenza della mobilità geografica dei lavoratori è di fatto affermata (pagine 2-3 del documento), per consentire alle zone più economicamente sviluppate della Comunità di usufruire di continue riserve di manodopera proveniente dalle zone meno sviluppate (Italia per esempio), su ogni tendenza « a stabilire nuove attività dove si trovano forti concentrazioni di manodopera virtualmente disponibili ». Infatti, questo orientamento viene sottoposto alla limitazione di questo principio: « nella misura in cui ciò può riuscire economicamente vantaggioso ». Inoltre nel documento si prospetta piuttosto il problema

della « realizzazione delle condizioni di accoglienza dei lavoratori immigrati »;

b) il documento (pagina 4) dopo avere affermato che « la ricerca costituisce l'investimento per eccellenza: il suo livello determina a lungo andare la capacità di sviluppo e di concorrenza delle economie », riconosce che su questo piano il confronto fra la Comunità e talune nazioni avanzate « mette in rilievo in modo discutibile il ritardo della Comunità. La sua crescente inferiorità in materia scientifica e tecnologica le apre prospettive pericolose ». Subito dopo il documento aggiunge « nella maggioranza delle attività tradizionali, l'inferiorità tecnica può, almeno per un certo tempo, essere compensata dal minore costo della manodopera — il che significa evidentemente che la competitività non può essere mantenuta se non a prezzo di sacrifici sui redditi e sulle condizioni di lavoro, che non possono essere accettate durevolmente ».

Abbiamo qui una spiegazione delle ragioni comuni della tendenza dei Paesi del M.E.C. alla politica di compressione dei salari;

c) per accrescere il ritmo degli investimenti, viene infatti apertamente affermato: « Appare quindi indispensabile moderare l'aumento dei consumi privati durante i prossimi anni » (pagina 8). E ancora: « la politica fiscale dovrebbe essere condotta in modo da creare sufficienti risorse affinché sia possibile far fronte ai bisogni collettivi e moderare l'aumento dei consumi privati » (pagina 12). Perché ciò sia assolutamente chiaro, il documento precisa: « Lo sforzo fiscale che resta da compiere in queste condizioni dovrebbe esser diretto particolarmente a sviluppare o a intensificare il risparmio dei privati — particolarmente dei salariati — e a moderare così i consumi ».

Queste conclusioni della Commissione erano state ampiamente sostenute come indispensabili nel « Progetto » da parte del Comitato di politica economica a medio termine, che si era in modo particolare soffermato sulla politica dei redditi: in questo quadro l'invito a una politica di contenimento salariale era quanto mai esplicito, poiché si osservava che non è sufficiente ad evitare tensioni neppure uno sviluppo rapido continuo ed equilibrato dell'offerta: « gli sforzi fatti per accrescere l'offerta aumentando la quantità dei fattori di produzione tramite nuovi investimenti o un gonfiamento del volume dell'occupazione, implicano necessariamente la distribuzione di redditi supplementari e, in quanto questi ultimi sono utilizzati per l'acquisto di beni e servizi,

un corrispondente aumento della domanda ». « Ne deriva che converrà combattere le tensioni anche influenzando lo sviluppo della domanda... Bisognerebbe considerare, per attenuare le tensioni, all'eventualità di rinforzare la politica fiscale... Alla politica in materia di finanze pubbliche, di moneta e di credito, di politiche equilibrate convergenti verso lo stesso obiettivo di stabilità, si deve aggiungere l'applicazione di una politica dei redditi. Tale politica è infatti necessaria non solo per assicurare una ripartizione soddisfacente dei risultati dell'espansione, ma anche per mantenere in limiti ammissibili l'aumento sia delle spese private che dei salari e dei prezzi, e contribuire inoltre ad attenuare quelle tensioni suscettibili di verificarsi in seguito a un rialzo dei costi e dei prezzi che potrebbero alterare la competitività internazionale della Comunità e di conseguenza nuocere alla sua espansione economica » (p. III, 2 - 3).

« Razionalizzazione » su scala europea (p. III, 7) e politica delle strutture settoriali per favorire « espansione dei settori dinanzi ai quali si aprono le migliori prospettive di sviluppo » (III, 13) completano le indicazioni, insieme all'invito a che « i governi non trascurino alcuno sforzo per persuadere i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro del principio e delle modalità di una politica che assicuri, nel quadro di una politica d'insieme dei redditi, la moderazione auspicabile nell'aumento della massa salariale » (III, 21).

Questo rapido confronto delle linee del Programma con la Proposta della Commissione della C.E.E. relativa al progetto di programma a breve termine, vale a indicare che la tematica italiana si inserisce nel più ampio quadro dei problemi del M.E.C.

Come l'ulteriore espansione economica italiana viene ricondotta dal *Programma Quinquennale* ad esigenze di realizzazione, di incremento degli investimenti e di contenimento salariale per assicurare la « competitività » nei confronti delle più avanzate economie del M.E.C., cessata l'epoca dell'espansione facile, così per il M.E.C. viene affermata la esigenza di un comune problema nei confronti degli Stati non membri. Non vogliamo qui negare, tutt'altro, che questo problema non esista. Ma esiste anche una notevole propensione a risolvere la questione attraverso accordi fra alcuni grandi gruppi europei e gruppi americani, o comunque fuori del M.E.C.

Le affermazioni, quindi, dei tecnocrati della C.E.E., più che in vista di una competitività da conquistare vanno considerate nel

quadro di una tendenza alla internazionalizzazione industriale e finanziaria: contenimenti salariali, razionalizzazioni, fusioni avvengono a favorire un processo europeo di riorganizzazione, verso una struttura oligopolistica.

È in ciò appunto la tendenza comune della linea di sviluppo italiana e di quella europea.

PARTE DECIMA

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI PER UNA POLITICA ECONOMICA ALTERNATIVA

1. — CONDIZIONI FONDAMENTALI.

Opponendoci alle tendenze in atto e agli indirizzi del centro-sinistra, noi riteniamo che il compito della politica economica nella presente situazione sia quello di determinare un nuovo tipo di sviluppo economico, nel quale si realizzi un diverso impiego delle risorse, e che sia qualificato dalla effettiva possibilità di soddisfare le seguenti condizioni tra di esse collegate: *a)* un maggiore sviluppo economico globale; *b)* la piena occupazione dei lavoratori; *c)* la riduzione degli squilibri territoriali, in particolare tra Nord e Sud; *d)* una nuova struttura dei consumi collegata a una diversa e realistica scala dei bisogni. Le tre ultime condizioni non solo non sono soddisfatte dal tipo di sviluppo economico in atto, ma sono da esso organicamente negate, come dimostrano l'esperienza e tutte le analisi di prospettiva compiute realisticamente (comprese quelle di fonte confindustriale). Il problema che abbiamo dinanzi è pertanto quello di modificare il tipo di sviluppo modificando il meccanismo di accumulazione e di determinazione delle scelte.

2. — LA « RAZIONALITÀ OGGETTIVA ».

Conosciamo bene l'obiezione più seria che si può avanzare contro questa esigenza; una obiezione che è alla base di molte contraddizioni del Programma, mascherate spesso con un giro vizioso di cifre. L'obiezione consiste, essenzialmente, nell'asserire che l'attuale tipo di sviluppo, il funzionamento del meccanismo di accumulazione che ad esso presiede, e perfino le sue contraddizioni corrispondono a una razionalità oggettiva cui si

può opporre una protesta o una coalizione di interessi offesi, non già un'alternativa organica.

Il discorso sulla razionalità oggettiva di questo tipo di sviluppo ha quattro pilastri principali. Prima di tutto c'è il rapporto obbligato tra le componenti del processo economico (rapporto che si può definire con una equazione). Assunto il reddito come un dato, le scelte avvengono tra investimenti e salari, tra consumo e accumulazione. L'antagonismo tra salari e profitti, e quindi il plusvalore e lo sfruttamento della forza-lavoro, vengono oscurati da questo schema di bilancio collettivo, rigido nelle sue entrate e di conseguenza rigido nelle sue spese. Questa è la chiave teorica di ogni politica dei redditi e di ogni difesa del profitto. Ma il profitto privato ha una sua doppia giustificazione ormai classica. Se esso è la base della accumulazione — e dunque non può essere né soppresso né intaccato — è tuttavia nello stesso tempo una molla propulsiva dello sviluppo, la ragion d'essere dell'imprenditore, protagonista appunto dello sviluppo, e misura necessaria della redditività degli investimenti e delle imprese. Il terzo argomento si riferisce alla necessità di realizzare la rivoluzione tecnologica e l'adeguamento dell'economia italiana all'area internazionale nella quale si è inserita. A queste necessità, che comportano a loro volta un rafforzamento della accumulazione, si deve far fronte se non si vuole perdere il passo con il mercato internazionale, con tutte le conseguenze che ne deriverebbero per la bilancia dei pagamenti e per l'efficienza del nostro sistema produttivo, per la sua capacità competitiva. L'ultimo argomento non vela ma dichiara almeno in parte, le contraddizioni inerenti a questo tipo di sviluppo: insufficienti livelli di occupazione, e loro contrazione relativa, compressione dei salari e in ogni caso ingabbiamento della loro dinamica e del potere contrattuale dei sindacati, squilibri territoriali e settoriali. Ma tutte queste contraddizioni sono presentate come prezzi necessari, che vanno pagati per consentire al sistema uno sviluppo che nel lungo andare le riasorbirà, come è avvenuto nel passato, come avverrà nel futuro.

Questi argomenti — e nell'insieme il discorso sul carattere oggettivo obbligatorio, della razionalità capitalistica — sono presentati apertamente dall'Associazione degli industriali, e nelle esposizioni delle autorità monetarie ed economiche (ci riferiamo alle relazioni del professor Carli, governatore

della Banca d'Italia, e dell'onorevole Colombo, Ministro del tesoro). Il Programma nel fondo li assume a suo fondamento, ma poi si contraddice nel momento in cui vuole far quadrare queste scelte con nuovi orientamenti e realizza questo aggiustamento con una mistificazione delle cifre. Per fare due esempi tipici cui ci siamo già riferiti, vi è contraddizione tra la tendenza a uno straordinario aumento dell'intensità di capitale e l'estensione della occupazione, e il Programma risolve la contraddizione abbassando artificiosamente le ipotesi dell'intensità media del capitale; vi è contraddizione tra il convogliamento crescente di risorse verso l'accumulazione industriale e l'espansione della quota di risorse dedicata agli impieghi sociali, e il Programma risolve la contraddizione con una serie di manifestazioni di cifre. Questa catena di mistificazioni è il modo nel quale il Programma risolve l'esigenza genericamente « sociale » della componente socialdemocratica del centro-sinistra nella logica dello sviluppo capitalistico.

3. — LA CONTABILITÀ SOCIALE GLOBALE.

Il primo punto da chiarire nel discorso sulla razionalità oggettiva delle scelte del sistema è che la programmazione capitalistica, anche nel suo momento più alto, quando cessa d'essere solo l'organizzazione della divisione del lavoro nella fabbrica o in un gruppo di fabbriche e diviene l'organizzazione della divisione del lavoro nella società, e assume come proprio fine la soluzione di alcune contraddizioni importanti, non riesce ad assumere il punto di vista di una contabilità sociale globale. Ciò è comunque largamente provato dalla esperienza italiana nella quale viviamo. Ad esempio, il tipo di sviluppo verso il quale spinge il capitale monopolistico comporta una non piena utilizzazione della forza-lavoro. Ma i margini di disoccupazione e la cospicua emigrazione sono precisamente uno spreco economico che è invisibile perché sta organicamente al di fuori della contabilità capitalistica. Anzi, poiché questi fenomeni sono funzionali per una politica di contenimento salariale e in generale per la politica dei redditi, si può arrivare a sostenere che la costituzione di un esercito industriale di riserva è un fatto positivo perché contribuisce a rendere attiva quella contabilità. Ma questo argomento può essere allargato al complesso delle risorse. Per la contabilità della programmazione capitalistica — usiamo questa espressione per intendere la logica del capitalista al livello più elevato di mediazione —

il calcolo economico delle risorse si riferisce a quelle che sono nella sua contabilità: un calcolo relativo, non assoluto. Possono esservi probabilità di sviluppo potenziale che non si realizzano perché non corrispondono alla logica di sviluppo del profitto. Il reddito è un dato fisso solo se si accettano certe premesse, solo entro il quadro di un tipo di contabilità.

4. — ALTERNATIVE DI SVILUPPO.

La considerazione successiva è che se pure si assumesse il reddito come un dato fisso, e si accettasse la necessità di ripartirlo in un dato modo tra investimenti e consumi, questa espressione quantitativa è del tutto insufficiente a definire un modello di sviluppo oggettivamente razionale e necessario. La capacità di sviluppo di un dato sistema nel suo insieme non è la pura e semplice somma delle capacità di sviluppo dei singoli settori che lo costituiscono (con i necessari rapporti di scala): muterà in base alla configurazione strutturale, e dunque alla interdipendenza dei fattori che è alla base dello sviluppo nel suo complesso. In altri termini le alternative di uno sviluppo di una industria o di un settore esercitano una influenza su altri settori e industrie e questo fenomeno si manifesta reciprocamente. Dal punto di vista delle alternative di sviluppo queste relazioni strutturali di produzione meritano di essere studiate più dell'equilibrio tra reddito e spesa, perché ci offrono un'angolazione insieme quantitativa e qualitativa dei problemi.

Qui si presentano due distinti ordini di questioni. In una economia arretrata lo sviluppo di alcune industrie può essere frenato dalla assenza di una industria condizionante per la quale non esistono in termini di profitto sufficienti incentivi. Qui si determina un circolo vizioso che non può essere spezzato in termini di profitto: è un tema noto, sul quale esiste una abbondante letteratura economica.

5. — LA GERARCHIA DEI CONSUMI.

Ma il ragionamento acquista rilievo, in termini diversi, in una economia avanzata, nella quale in realtà le configurazioni strutturali di sviluppo sono determinate da scelte di investimento e di consumo che non hanno un realistico rapporto con una scala razionale di bisogni, ma sono invece collegate al profitto privato. Se anche un meccanismo di incentivi basati sul profitto privato assicurasse una razionale ripartizione delle risorse sulla base

di una adeguata scala della redditività, il punto di partenza di tutto non sono i bisogni e i consumi ma proprio gli investimenti, l'accumulazione per l'accumulazione. Si determina una configurazione strutturale di sviluppo che ha una sua logica interna e un suo interno sistema di interdipendenza nell'utilizzo delle risorse; e tutto è fondato su alcune scelte di investimento. Anche se queste scelte riuscissero a realizzare un massimo assoluto di accumulazione e di sviluppo (e ciò è tutt'altro che dimostrato) rimarrebbe appunto la questione della qualità delle scelte di investimento; della contraddizione tra questo sviluppo e una scala razionale di bisogni della società. Se anche si ammette che un meccanismo di mercato può utilizzare secondo un *optimum* le risorse date, esso non è il più idoneo a porsi problemi di un incremento delle risorse stesse; e questo a prescindere dalla deformazione che su questo meccanismo è realizzata dallo sviluppo di squilibri capitalistici. Ma c'è nell'economia avanzata una superiorità nella scelta strategica qualitativa quando questa viene fatta non in base all'accumulazione privata ma secondo una programmazione ancorata ad esigenze più generali. In una economia dominata dal meccanismo capitalistico di accumulazione funziona una scala, una gerarchia dei consumi che ha il suo punto di riferimento nella distribuzione del reddito da una parte e dall'altra nelle scelte di profitto. I consumi di una società capitalistica avanzata sono largamente imposti dalla produzione, e si sviluppano secondo una certa struttura sociale del mercato. Ne risultano due conseguenze principali (oltre a molte altre secondarie): in primo luogo si accentua e si esaspera lo squilibrio tra bisogno e consumo, e si crea una notevole irrazionalità nella scala delle scelte produttive; in secondo luogo i consumi si realizzano attraverso una stratificazione successiva che ha uno stretto rapporto con la distribuzione del reddito.

PARTE UNDICESIMA

LA POLITICA ALTERNATIVA AL PROGRAMMA QUINQUENNALE

1. — QUATTRO INDICAZIONI FONDAMENTALI.

Proprio perché vi è un rapporto complesso, una concatenazione reciproca tra i fattori e le condizioni dello sviluppo economico, per immaginare un diverso tipo di sviluppo non

possiamo limitarci a costruire alternative nell'ambito di un segmento di realtà, di una particella spazio-temporale di sviluppo. Dobbiamo riportarci a monte dei fenomeni economici nei quali siamo immersi. Non solo le scelte produttive — di qualità e di quantità —, non sono un fatto oggettivo, necessario ma non ha questo carattere di necessità neppure lo sviluppo della ricerca scientifica e della tecnologia. La ricerca, che assume sempre più una posizione dominante nello sviluppo economico, non è il frutto poetico delle meditazioni solitarie del Genio, ma acquista in modo crescente il carattere di una industria costosissima, organizzata, programmata. Possiamo immaginare facilmente che la storia economica degli ultimi venti anni avrebbe avuto indirizzi e svolgimenti diversi se la programmazione della ricerca scientifica e del progresso tecnologico fossero avvenuti su di una base diversa. Quando parliamo di un nuovo tipo di sviluppo non ci riferiamo a un rinnovamento nell'ambito delle attuali premesse, ma ad un mutamento di queste premesse.

Alla difesa dell'attuale modello di sviluppo che viene oggi fatta non solo dagli ambienti industriali, ma da alte autorità economiche e monetarie, il Programma oppone auspici velleitari di determinate finalità sociali, contraddicendosi poi nell'indicazione degli strumenti e delle scelte. La nostra proposta è invece per un diverso tipo di sviluppo, che parta da diverse premesse, e non sia dunque più dominato dall'attuale meccanismo di accumulazione. È nostra convinzione che le grandi contraddizioni che vengono alla luce in questo periodo — tra occupazione e sviluppo, tra occupazione e produttività, tra sviluppo e squilibri nello sviluppo, tra bisogni e consumi — e che costano alla collettività dei lavoratori sacrifici economici e in definitiva l'accrescimento della loro subordinazione, possono essere risolte nell'ambito di uno sviluppo economico che sia programmato conseguentemente in rapporto a una nuova razionalità; e il cui meccanismo di accumulazione sia diverso dall'attuale.

Partendo da questa premessa noi riteniamo essenziali quattro indicazioni che sono del tutto assenti, e non a caso, nel Programma.

La prima indicazione è il controllo della rivoluzione tecnica e scientifica in atto. Abbiamo già sottolineato che le attuali scelte di sviluppo non discendono oggettivamente dalla ricerca scientifica, ma l'influenzano proprio perché la ricerca avviene oggi su scala industriale. Il problema vero è quello non solo di dare alla ricerca, che in Italia è nello

stato di arretratezza che abbiamo visto, un grande incremento, quadruplicandone almeno i mezzi; si tratta invece di orientare e programmare la ricerca in rapporto a esigenze e a scelte sociali di sviluppo. È una verità ormai indiscussa che in buona parte lo sviluppo economico è programmato attraverso la ricerca; questa programmazione è oggi prerogativa dei grandi gruppi industriali, e deve essere invece ricondotta a un controllo democratico.

La seconda indicazione riguarda l'agricoltura, le cui scelte di sviluppo hanno tuttora un valore condizionante, nonostante il decrescente peso relativo del settore (specie se inteso nella vecchia concezione, escludendo la trasformazione dei prodotti). In essa occorre compiere una scelta di fondo a favore di una trasformazione basata sulla proprietà contadina associata, sulla gestione cooperativa delle aziende, sui servizi moderni e collettivi, sull'autogestione dei lavoratori agricoli associati agli operai e ai tecnici nella gestione delle industrie di trasformazione e della distribuzione dei prodotti agricoli.

La terza indicazione riguarda il ruolo dell'intervento pubblico nella economia, che deve cambiare la sua qualità, e non deve più avvenire in modo subordinato al capitale privato, ma nei settori strategici e propulsivi.

La quarta indicazione riguarda il controllo democratico sulla politica economica e sulla programmazione. È questo un tema fondamentale e condizionante, perché attraverso di esso si definisce il soggetto della politica economica e della programmazione, il protagonista dello sviluppo. Nel farlo ci riferiamo concretamente a una riforma agraria basata sull'autogoverno dei lavoratori del settore agro-industriale; a forme di controllo dei lavoratori nell'industria pubblica, a una nuova condizione dei lavoratori all'interno della produzione in generale; a una funzione nuova dei lavoratori della ricerca (scienziati, tecnici) e a un loro nuovo rapporto con gli altri lavoratori; a una modifica degli attuali rapporti tra Parlamento e programmazione, e in particolare tra Parlamento e industria pubblica; alla funzione delle Regioni come componenti di una contrattazione delle scelte programmatiche; a un nuovo ruolo degli enti locali. Una notevole e fondamentale parte di questi fattori di controllo deve essere conquistata dai lavoratori attraverso la crescita dei loro poteri di contrattazione; ma una nuova politica economica è qualificata dal fatto di muoversi in questa direzione, e di assumere un nuovo soggetto, il lavoro invece del capitale.

2. — NUOVO RUOLO DELL'INDUSTRIA PUBBLICA.

Riteniamo utile in questa sede dedicare spazio solo ad alcune delle nostre indicazioni e proposte, poiché non è nostro compito presentare un contropiano e perché intendiamo toccare solo alcune questioni che hanno un valore qualificante; mentre a proposito di altre — e prima di tutto per l'agricoltura — ci siamo già largamente espressi nelle pagine precedenti. Un gruppo a nostro giudizio assai importante di osservazioni riguarda un nuovo ruolo dell'industria pubblica. E ciò perché questo ordine di scelte è condizionante rispetto a una nuova funzione della ricerca scientifica e tecnologica e rispetto alla riforma agraria; inoltre proprio su questo punto intendiamo proporre alcune importanti e qualificanti modifiche del programma. Una nuova organica politica dell'industria pubblica, nell'ambito di un nuovo orientamento dell'intervento pubblico nell'economia è, a nostro avviso, il punto di partenza per ogni serio discorso sulla programmazione; è questa la leva essenziale per programmare nuove scelte di investimento, di consumo, una nuova configurazione strutturale di sviluppo.

L'Italia è un paese che, per la consistente presenza dello Stato nei più importanti settori economici, per il livello dei suoi investimenti nei più svariati settori produttivi, per il peso che esercita l'industria controllata dallo Stato nell'economia nazionale offre condizioni importanti per una politica di piano che si proponga di rovesciare — o quantomeno di correggere — la scala delle scelte sia di investimenti che di consumi discendente dalla logica del capitalismo privato.

Il raggiungimento di finalità così impegnative è ovviamente condizionato dalla esistenza di un presupposto fondamentale, rappresentato da una volontà politica che voglia costruire un'alternativa al modello di sviluppo attuale e, in questo quadro, assegnare all'intervento pubblico nell'economia una nuova funzione.

Si impone a questo fine il rovesciamento dell'attuale rapporto tra impresa pubblica e capitale monopolistico, fondato sulla subordinazione della prima al secondo, affidando alla impresa pubblica il compito di incidere sul meccanismo di accumulazione capitalistico, generatore di tutti gli squilibri e di tutte le contraddizioni dell'attuale sistema. Un ruolo siffatto, di per sé qualificante un programma economico, può essere esercitato nel nostro paese solo per mezzo di un sistema delle partecipazioni statali profondamente rinnovato

nelle sue strutture, nel livello quantitativo e qualitativo dei suoi investimenti, nei suoi criteri di gestione.

3. — STRUTTURA DELLE PARTECIPAZIONI STATALI.

La struttura delle partecipazioni statali in Italia è ancora fondamentalmente quella che era stata data al settore quando esso fu costituito sulla base di un criterio ispiratore che, in un momento di grave crisi economica, fu quello del salvataggio di alcune imprese o di gruppi di imprese.

I modesti tentativi di razionalizzazione delle partecipazioni statali che nel corso degli ultimi trent'anni sono stati portati avanti, avevano il solo scopo di dare al sistema, unitamente alla primaria funzione che ne aveva determinata l'istituzione, anche un compito di spinta ad una maggiore imprenditività del sistema economico privato.

Ad illuminare ulteriormente il senso di certe scelte strutturali che i sopraccennati fini economici spiegano, va ricordata la particolare situazione politica del nostro paese a quel tempo, contrassegnata dal potere fascista che, all'insegna del corporativismo, rappresentava l'espressione più avanzata di collaborazione tra potere politico e capitalismo privato, una collaborazione che più congruamente potrebbe essere definita compenetrazione ad ogni livello.

La costituzione dell'ente polisetoriale I.R.I., rispondeva dunque alla duplice esigenza di soddisfare alle velleità accentratrici ed autoritarie del sistema politico-economico allora in vigore e di determinare un rapporto di risparmio pubblico al capitale di imprese che lo Stato aveva interesse fossero presenti nel contesto economico nazionale per i propri scopi di potenza, nonché per ragioni di incentivazione territoriale e settoriale.

La struttura privatistica che fu data al settore delle partecipazioni statali, tuttora operante, fondata sull'adozione del sistema giuridico delle società per azioni, rispondeva a quelle esigenze di fondo che, mentre affidavano allo Stato il compito di erogare il pubblico risparmio, riduceva a poco o nulla la sua funzione di guida che si esercitava — come si esercita ancora oggi — attraverso una delega fiduciaria agli organi di direzione delle imprese ed all'approvazione dei bilanci degli enti.

Questa situazione non ha subito nel corso dei decenni mutamenti sensibili; anche la costituzione relativamente recente del Ministero delle Partecipazioni Statali, a cui peraltro non

sono stati affidati poteri di intervento diretto al livello di aziende, e la creazione di alcuni enti di gestione, non hanno intaccato le caratteristiche fondamentali del sistema, tuttora imperniato sulla formula dei gruppi polisettoriali integrati, di cui l'I.R.I. è la espressione più rilevante.

Per quanto riguarda l'E.N.I., va rilevato come esso abbia cercato di svolgere, nel periodo immediatamente successivo alla sua costituzione, una funzione antagonista ai grandi gruppi privati che operano nel settore petrolifero e derivati, dando in tal modo significato innovatore alla presenza dello Stato in questo settore e di riflesso ciò ha rappresentato un elemento di propulsione nei confronti dell'economia nazionale.

Non può non essere denunciato il fatto che questo orientamento sia andato via via attenuandosi negli ultimi anni, fino a fare assumere in determinate circostanze all'Ente petrolifero di Stato atteggiamenti — sul piano della politica economica (vedi accordi con grandi gruppi internazionali del settore), sul piano strutturale, nei criteri di gestione — che si collocano sulla linea della subordinazione dell'intervento pubblico al grande capitale monopolistico.

Il mantenimento di questo stato di cose sottolinea la volontà di confermare alla impresa pubblica una funzione meramente strumentale.

4. — FUNZIONI DEL MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI.

Di qui l'esigenza:

1) di superare la formula del gruppo polisettoriale per giungere alla costituzione di enti di gestione per settori omogenei, cui faranno capo le rispettive imprese;

2) di affidare al Ministero delle partecipazioni statali le funzioni di coordinamento, di direzione e di controllo sui singoli enti di gestione, nonché la responsabilità globale della attuazione delle direttrici politico-economiche contemplate nel piano pluriennale di sviluppo economico;

3) di realizzare, sia pure con gradualità, il processo di acquisizione completa da parte dello Stato delle quote di partecipazione privata alla proprietà delle società del settore.

L'attuazione del primo obiettivo consentirà di eliminare i diaframmi che oggi si frappongono tra potere politico e direzione delle aziende rendendo quest'ultimo, attraverso gli enti di gestione settoriali (che si sostituiranno alle attuali società finanziarie), responsabili di

fronte alla collettività, e per essa al Parlamento e al Governo, della attuazione della politica di piano, consentendo peraltro — senza inframmettenze tecnocratiche e privatistiche — la realizzazione di una politica ben definita per ogni settore, sotto il controllo degli organi costituzionali dello Stato, in ispecie del Parlamento.

La realizzazione del secondo obiettivo consentirà di intervenire direttamente, attraverso il Ministero delle partecipazioni statali, responsabile così, non solo costituzionalmente ma sostanzialmente, della condotta dell'intero sistema, nello sviluppo delle iniziative dei vari settori.

Il Ministero, a sua volta, dovrà essere dotato di una organizzazione snella, con un apparato competente e preparato i cui criteri di assunzione e di retribuzione dovranno essere diversi da quelli a cui si ispira ancora la Amministrazione dello Stato.

5. — PARTECIPAZIONI MISTE.

La realizzazione del terzo obiettivo, consistente nel superamento sia pure graduale delle partecipazioni miste di capitale pubblico e di capitale privato, dovrà consentire al sistema delle partecipazioni statali di acquisire la sua completa autonomia e di dispiegare tutta la sua capacità di azione nel paese, ispirando i suoi interventi alle superiori esigenze generali del progresso tecnico, economico e sociale.

Non potendosi escludere, in un sistema economico transitoriamente fondato sull'economia di mercato, la convenienza e la opportunità che in taluni casi particolari possano sussistere partecipazioni miste di capitale pubblico e privato per determinate iniziative, le società per azioni risultanti da queste convergenze dovrebbero essere comunque costituite con una maggioranza di capitale pubblico, formalmente e direttamente rappresentato dal Ministero delle partecipazioni statali, senza intermediazione di enti o di società finanziarie.

Una riforma strutturale del tipo testè accennato non comporterà la tanto paventata burocratizzazione delle partecipazioni statali, che per contro è in atto oggi, ma, definendo piuttosto con maggiore precisione responsabilità e compiti, consentirà una migliore sintesi tra il principio della buona amministrazione dell'impresa pubblica e la volontà politica che assegna all'impresa compiti ed obiettivi nell'ambito di una avanzata politica economica.

6. — SCELTE PRIORITARIE DELL'ACCUMULAZIONE PUBBLICA.

Un sistema di imprese pubbliche così strutturato deve ispirare la sua presenza nei vari settori economici e produttivi a scelte prioritarie dipendenti da valutazioni fondamentalmente qualitative.

A questo criterio deve adeguarsi l'azione tendente ad estendere l'accumulazione pubblica, che non solo comporta il ricorso a nuove nazionalizzazioni — la cui necessità è fuori discussione — ma punta in modo accentuato ed in termini più immediati sull'estensione dei settori pubblici già esistenti, aumentando gli investimenti delle aziende a partecipazione statale ed evitando così che l'intervento pubblico sia confinato ad alcuni settori lasciando al capitale monopolistico i settori strategici.

Sotto questo profilo appare chiaro che non vi è contrapposizione tra nuove nazionalizzazioni e incremento dell'intervento dello Stato nei settori in cui è già impegnato, le une e l'altro essendo due strumenti di una stessa politica che possono essere usati alternativamente e contestualmente a seconda delle situazioni.

Il momento attuale impone in modo indilazionabile un'azione tendente ad estendere e a potenziare i settori già pubblici o a partecipazione pubblica, quelli cioè ove lo Stato attraverso le partecipazioni statali è direttamente presente.

Comunque la esigenza che va soddisfatta è quella di garantire una presenza determinante ed autonoma del capitale pubblico in tutti i settori chiave dell'economia nazionale.

Dall'esame delle cifre degli investimenti previsti per il quinquennio 1966-70 e, dal loro raffronto con i dati degli anni precedenti emergono con chiarezza i problemi che vanno affrontati in ordine alle scelte prioritarie.

Si impone in primo luogo che venga rovesciata la tendenza in atto, volta a confinare l'intervento pubblico nel settore dei servizi (tra i quali va correttamente incluso quello della siderurgia), per investire altri settori nei quali è assente o scarsamente presente.

Tra questi sono da segnalare in modo particolare, ai fini della politica di piano, quelli meccanico, petrolchimico, elettronico, della ricerca scientifica, dell'energia e della trasformazione dei prodotti agrari.

Per il settore meccanico è da tempo in atto un processo di graduale ridimensionamento

dell'intervento dello Stato. Si tratta di un settore che pare si voglia, sulla base degli indirizzi attuali, riservare alla iniziativa privata. È indispensabile per contro accentuare la presenza dell'iniziativa pubblica in questo settore per il quale sono previsti nel piano per i prossimi cinque anni investimenti per soli 112 miliardi; tutto ciò mentre si precludono sviluppi più ampi in collegamento con l'economia nazionale e si favoriscono contemporaneamente collegamenti internazionali in posizione subordinata.

La esigenza di aumentare considerevolmente gli investimenti previsti dal Piano nel settore petrolchimico appare evidente constatando la esiguità delle cifre degli investimenti previsti nel piano: 112 miliardi.

È difficile intravedere pertanto la possibilità dell'esercizio di una funzione propulsiva in questo settore senza congrui incrementi della dimensione della spesa prevista per il quinquennio 1966-70. Si pensi infatti che per lo stesso periodo sono previsti non meno di 1.500 miliardi di investimenti globali nel settore che vede un ridimensionamento dell'attività dell'E.N.I. che ha perso incisività e mordente e un incremento per contro dell'intervento dei grandi gruppi privati internazionali. Tutto questo assume un significato particolare alla luce dell'avvenuta fusione Montecatini-Edison.

Nel campo dell'elettromeccanica e della elettronica molto è stato già fatto per liquidare progressivamente l'intervento dello Stato (vedi l'inglobamento dell'Ansaldo San Giorgio e della Scotti Brioschi nella *General electric*; vedi la funzione che l'I.R.I. ha assolto nel passaggio della Olivetti elettronica allo stesso gruppo finanziario). Un vigoroso sforzo per invertire la tendenza e per riprendere con vivacità l'iniziativa deve rappresentare un impegno inderogabile degli organi di Governo.

Per quanto concerne infine il settore della ricerca scientifica è necessario che muti radicalmente l'attuale orientamento che è altra causa e nel contempo effetto della partecipazione dell'industria pubblica italiana alle concentrazioni monopolistiche private, interne ed internazionali.

Il problema di fondo che a questo proposito si pone è quello di elevare il livello della ricerca nell'industria di Stato fino a consentire il controllo dello sviluppo economico, tenendo presente il rapporto oggi esistente tra controllo della ricerca e controllo dello sviluppo.

La estensione qualitativa e quantitativa dell'intervento pubblico nell'economia attraverso lo strumento rappresentato da un sistema delle partecipazioni statali rinnovato nei metodi e nei fini non può tradursi solo nella dilatazione, peraltro necessaria, degli investimenti in alcuni settori produttivi.

7. — GLI ISTITUTI DI CREDITO CONTROLLATI DALLO STATO.

Vi è un settore particolare che già offre oggi allo Stato, purché lo voglia, notevole possibilità di influenza decisiva e la cui razionale utilizzazione ai fini della determinazione di un nuovo modello di sviluppo è indispensabile.

È il caso dell'insieme degli istituti di credito controllati dallo Stato attraverso l'I.R.I. la cui funzione è decisiva in una programmazione che si proponga di rendere disponibile il mercato dei capitali in maniera adeguata agli obiettivi di un piano serio e di attuare una selezione sulla base di nuovi criteri di scelta.

Fino a questo momento costante è stata invece l'utilizzazione delle banche del gruppo I.R.I. ai fini di favorire e sostenere le scelte capitalistiche private che hanno presieduto la politica economica del nostro Paese e che ispirano il Piano quinquennale proposto dal Governo.

Di qui l'urgenza che la politica generale del credito, imperniata sulla concentrazione della spesa pubblica per le iniziative pubbliche, possa disporre di un ente di gestione per le attuali banche dell'I.R.I., capace di garantire una unitaria ed efficace politica creditizia e di contrastare le tendenze ad allargare l'area delle banche private che si vorrebbero sottomettere alle nuove grandi concentrazioni monopolistiche.

In questo quadro si pone il problema dei finanziamenti che implica un radicale mutamento delle tecniche e degli indirizzi. Una politica nuova verso il settore pubblico comporta l'abbandono della politica di incentivazione all'iniziativa privata e la concentrazione esclusiva della spesa pubblica in direzione dell'industria statale; una nuova disposizione del credito che renda disponibile il mercato dei capitali in maniera adeguata e attui perciò una selezione commisurata ad un nuovo metro di scelta; una riforma fiscale che non si limiti ad attuare la progressività delle imposte ma incida sull'autofinanziamento dei grandi complessi privati.

8. — L'INDUSTRIA DI TRASFORMAZIONE DEI PRODOTTI AGRARI.

Occorre ora sottolineare le questioni che riguardano l'industria di trasformazione dei prodotti agrari. Enorme è il rilievo che essa va assumendo nel panorama industriale, e in essa le partecipazioni statali hanno un ruolo del tutto marginale. Ma dall'industria di trasformazione nella quale tasso del profitto e accumulazione sono particolarmente elevati, si comandano oggi in notevole misura l'agricoltura, le sue strutture e le sue produzioni. Non è possibile — o almeno è contraddittorio — parlare di riforma agraria e di valorizzazione del lavoro contadino se questo ganglio vitale rimane sotto il controllo del capitale monopolistico privato. D'altro canto, ogni discorso su di un nuovo rapporto tra città e campagna, su nuove organizzazioni della distribuzione è velleitario se l'industria di trasformazione è dominio esclusivo del grande capitale privato. Il movimento cooperativo ha il fiato sempre più corto, e non uscirà dalle sue difficoltà se non avrà il supporto di un organico intervento pubblico. E, si badi bene, anche in questo caso non si tratta di una alternativa quantitativa. L'iniziativa pubblica giustifica la sua presenza in quanto determina scelte diverse: per le aree di intervento, per le direzioni culturali, per i rapporti tra i lavoratori agricoli.

9. — CRITERI DI GESTIONE DELL'IMPRESA PUBBLICA.

La possibilità dell'iniziativa pubblica di esercitare nel campo economico il proprio ruolo positivo, oltre che dalle sue capacità di scelta e di organizzazione, dipende anche dai criteri con cui l'impresa pubblica viene gestita.

Due pare siano le tendenze che si fronteggiano rispetto a questo problema.

Una prima tendenza propone di agganciare la gestione delle aziende pubbliche ai criteri di cosiddetta socialità globale.

La seconda tendenza propone di vincolare la gestione delle aziende pubbliche a rigidi criteri di economicità aziendale e annuale.

L'una e l'altra impostazione sono assai pericolose e gravide di seri inconvenienti come d'altronde le esperienze finora fatte dimostrano.

Con il criterio della socialità globale infatti, viene accentuata la spinta a fare delle imprese pubbliche dei grossi carrozzoni, oggettivamente antieconomici, magari utili ai fini della assegnazione di posti tra gli aderenti

ai partiti di Governo, ma incapaci costituzionalmente di assolvere ad un ruolo positivo che manifesti la superiorità dell'iniziativa pubblica su quella privata.

Con il criterio della rigida economicità aziendale e annuale, che viene perentoriamente invocata nel testo unificato del progetto di programma, si vorrebbe pervenire allo stesso risultato, circoscrivendo entro limiti angusti le possibilità di movimento della impresa pubblica e riducendo la sua competitività nei confronti delle aziende private.

È infatti per lo meno curioso che si vogliono imporre limitazioni alle aziende pubbliche e a partecipazione pubblica richiamandosi a certi criteri che non sono mai stati osservati dai grandi complessi capitalistici privati i quali adeguano le loro gestioni ad una economicità rapportata a gruppi di aziende ed a più esercizi.

Il metodo più appropriato per le aziende pubbliche sembra essere quello dell'economicità aziendale per la gestione ordinaria, mentre dovrebbero essere coperti con speciali dotazioni statali gli oneri derivanti da esigenze generali e sociali. Queste dotazioni dovranno essere erogate per settori, attraverso gli enti di gestione, sulla base delle indicazioni dei piani settoriali.

Indissolubilmente legata al problema dei criteri di gestione delle pubbliche imprese è la questione della scelta dei loro amministratori.

Nella situazione attuale la subordinazione dell'azienda a partecipazione statale all'iniziativa capitalistica privata così evidente attraverso l'analisi della loro condotta economica e produttiva, trova ulteriore conferma nella composizione dei consigli di amministrazione che documenta, attraverso la presenza fisica in essi dei più importanti personaggi del mondo capitalistico italiano, le strette colleganze con i grandi gruppi privati.

Da respingere è pure l'orientamento che tende ad affidare posti di grande responsabilità nell'amministrazione delle aziende pubbliche ad appartenenti all'alta burocrazia dello Stato il che determina il formarsi della tanto deprecata figura del controllore controllato.

L'efficienza della gestione dell'impresa pubblica in una economia mista di transizione in cui essa voglia avere un ruolo determinante, dipende anche in larga misura dalla sua capacità di prefigurare un modello nei rapporti instaurati con i lavoratori.

Fallite le esperienze di tipo paternalistico, tradottesi talvolta nella irrilevante partecipazione di qualche rappresentante dei lavora-

tori nei consigli di amministrazione, si pone oggi il problema di introdurre un rapporto di tipo nuovo che collochi il lavoratore nell'azienda pubblica come protagonista del processo produttivo, tecnico ed economico e non soltanto come un oggetto.

Questo rapporto nuovo deve consistere nel riconoscimento, non formale, ma sostanziale della funzione dei sindacati e degli istituti rappresentativi aziendali e in una consultazione periodica delle maestranze delle aziende pubbliche sugli indirizzi produttivi e sulle scelte organizzative e di mercato.

Queste consultazioni, che dovranno realizzare una concreta e positiva partecipazione dei lavoratori nell'insieme delle aziende pubbliche, non dovranno mirare a condizionare le rivendicazioni delle maestranze, ma dovranno condurre a democratizzare ad ogni livello il sistema delle aziende controllate dallo Stato.

10 - LO STRUMENTO FISCALE.

L'utilizzazione dello strumento fiscale ai fini della determinazione di un nuovo modello di sviluppo, in un'economia mista di transizione, appare inderogabile e indispensabile.

Esso deve essere ispirato ai seguenti principi generali:

a) rovesciamento del rapporto attualmente esistente tra imposizione diretta e indiretta, facendo della prima lo strumento fondamentale per garantire un gettito adeguato alle esigenze di spesa;

b) più equa distribuzione del prelievo fiscale applicando coerentemente il principio della progressività;

c) lotta contro le evasioni fiscali, anche attraverso l'adozione di sanzioni penali per gli evasori.

Con ciò si conseguirà la quantità di risparmio pubblico sufficiente a raggiungere gli obiettivi del piano, senza comprimere la spesa pubblica corrente, che ha bisogno piuttosto di una sua qualificazione attraverso la determinazione di ordini di priorità.

Appare chiaro che non è sufficiente la pura e semplice razionalizzazione del sistema tributario, che peraltro è indispensabile, ma sono necessarie, inoltre, misure dirette a trasferire flusso di reddito dall'autofinanziamento capitalistico all'accumulazione pubblica.

I capisaldi di una riforma tributaria che si proponga di ristrutturare il prelievo sono:

1) una unica imposta personale e progressiva sul reddito, capace di incidere efficacemente anche sui profitti distribuiti;

2) un sistema di prelievo e di distribuzione fiscale che valga a garantire agli enti locali quel che è necessario ai fini della loro attività;

3) una imposta sul valore aggiunto, sostitutiva dell'I.G.E., con aliquote progressive manovrabili per settori e con applicazione particolare alle imprese artigiane ed alle piccole imprese commerciali. La imposta monofase sui consumi dovrebbe essere complementare a quella sul valore aggiunto e dovrebbe incidere sui consumi di lusso sgravando quelli fondamentali;

4) l'adozione di uno strumento fiscale adeguato a controllare e a incidere sul meccanismo di autofinanziamento monopolistico;

5) la creazione della anagrafe tributaria in sede nazionale articolata a livello dei comuni;

6) la istituzionalizzazione della partecipazione dei comuni all'accertamento degli imponibili in materia di imposte dirette.

In tal modo sarà possibile giungere all'aumento dell'indice di elasticità tra tributi e reddito nazionale, attualmente troppo basso, e aumentare il gettito fiscale globale senza gravare sulle classi inferiori di reddito.

11. — CONTROLLO DEGLI INVESTIMENTI PRIVATI.

Nel quadro di una politica alternativa allo attuale sviluppo, assume particolare rilievo l'impegno, da parte dello Stato di attuare il maggiore controllo possibile degli investimenti privati.

Lo Stato deve essere in condizione di realizzare l'allineamento del settore privato dell'economia alle scelte prioritarie del programma economico nazionale e di avere quindi la certezza che la sua politica economica non verrà contraddetta da scelte ispirate ai presupposti del massimo profitto imprenditoriale e in contrasto con gli obiettivi del piano.

Diversi sono gli strumenti attraverso i quali può essere raggiunto questo risultato.

Un primo strumento consiste nei limiti che già in sede di formulazione del programma economico devono essere posti all'iniziativa privata e nell'obbligo, stabilito espressamente, per ciascuna grande impresa di fornire preventivamente agli organi del piano gli elementi essenziali dei rispettivi programmi pluriennali.

L'esercizio del controllo dovrà essere affidato al Comitato interministeriale per la programmazione che, qualora riscontrasse elementi di contraddittorietà tra programma di sviluppo e orientamenti di singole imprese

private e registrasse la pervicacia di queste nel non voler correggere il loro orientamento, potrà proporre provvedimenti atti a determinare le necessarie rettifiche, che potranno consistere sia in disincentivi, sia nell'adeguata utilizzazione degli strumenti di politica creditizia a disposizione dello Stato, primo tra tutti il Comitato interministeriale del credito.

12. — RIFORMA DELLE SOCIETÀ PER AZIONI.

Un altro strumento che potrà essere utilizzato ai fini del controllo degli investimenti privati è quello di una legislazione sulle società per azioni che innovi profondamente la materia.

La riforma delle società per azioni in questo quadro dovrà rispondere ai seguenti requisiti essenziali:

1) vietare le partecipazioni azionarie incrociate;

2) dare ai collegi sindacali delle società con capitale sociale superiore ai cinque miliardi un carattere pubblico attraverso una composizione che realizzi il principio della completa scissione tra controllati e controllori, il che comporta l'utilizzazione di magistrati della Corte dei conti, di iscritti all'Albo professionale apposito, e di rappresentanti della pubblica amministrazione. Dovrà inoltre essere sancita la responsabilità collegiale e personale dei sindaci di fronte agli organi del piano;

3) rendere obbligatoria per le imprese con capitale sociale superiore ad una certa cifra di rappresentanti dello Stato designati dal Comitato per la programmazione;

4) vincolare la convocazione e la validità delle assemblee societarie a norme precise che, a tutela del piccolo azionista, impediscano tra l'altro la utilizzazione ai fini delle assemblee dei titoli presso gli istituti di credito;

5) garantire la formazione di bilanci di facile lettura, che eliminino la possibilità di falsificazione di dati o di loro mistificazioni, attraverso l'adozione di un modello predeterminato a voci fisse ed obbligatorie di bilancio tipo.

13. — FUNZIONI DEL C.I.P.

Inoltre, occorrerebbe per lo meno attuare le più incisive modifiche suggerite dalla « Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico », per la quale il C.I.P. dovrebbe assumere « più precisa consistenza nel nostro

ordinamento », in un sistema normativo che sia ispirato ai seguenti criteri:

a) una strutturazione tecnica che eviti il ricorso a fonti esterne per l'assunzione dei dati reali di costo posti al fondamento delle determinazioni del C.I.P.;

b) un coordinamento tra le amministrazioni interessate rappresentate nel C.I.P. al fine di assicurare che indagini e determinazione del prezzo conseguano ad un'opera di assidua vigilanza del mercato che non lasci adito agli scompensi finora verificatesi fra la realtà di mercato, l'interesse pubblico e l'intervento del C.I.P. Al C.I.P. o alla competente autorità amministrativa dovranno spettare più ampi poteri nei casi di servizi esercitati in regime di concessione pubblica che assumono la caratteristica di monopolio tecnico!

c) la pubblicità delle motivazioni dei provvedimenti del Comitato, e, nei limiti consentiti dall'attività istituzionale, la pubblicità delle relative discussioni;

d) la fissazione di norme regolamentari che definiscano i criteri di accertamento e di determinazione dei costi e dei prezzi.

14. — POLITICA DEL CREDITO E DEL RISPARMIO.

La nuova politica del credito e del risparmio indispensabile a sorreggere una nuova politica economica deve sottoporre all'interesse generale il sistema bancario, sottraendolo alle pressioni dei più forti operatori privati che attualmente utilizzano largamente il risparmio, per fini spesso in contrasto con le esigenze più generali.

In primo luogo dovrebbe essere attuata la riforma del Comitato interministeriale del credito e del risparmio, inquadrandone l'attività in quella degli organi della programmazione: il Comitato dovrebbe dipendere pertanto dal Ministero del bilancio.

Dovrebbero essere subordinate a precisi criteri di carattere generale derivanti dalle scelte compiute, sia le emissioni di titoli azionari e obbligazionari, sia la manovra dei tassi di sconto, differenziati per settori in rapporto agli obiettivi, a breve e a lungo termine, sia la determinazione del rapporto tra capitale azionario e indebitamento obbligazionario.

Per realizzare ciò è evidente la necessità di modificare i poteri della Banca d'Italia; è necessario altresì, come abbiamo già detto, riorganizzare le banche dell'I.R.I. cui andrebbero riservati i rapporti con l'estero.

15. — POLITICA DEI TRASPORTI.

All'indirizzo governativo, i cui guasti sono vistosamente presenti nella società italiana, e che il programma accetta, noi pensiamo si debba sostituire una politica dei trasporti non solo diretta a soddisfare la domanda crescente in rapporto allo sviluppo demografico e produttivo, ma che costituisca un pilone « strategico » in funzione degli obiettivi di sviluppo economico e sociale. La chiave di questa nuova politica sta *nella pubblicità dei trasporti e nel rilancio delle ferrovie.*

La pubblicità del settore dei trasporti trova fondamento in ragioni di diverso ordine: economiche, sociali, tecnologiche; più esattamente:

a) sotto il profilo politico-economico, la pubblicità dei settori fondamentali del trasporto offre allo Stato uno strumento importante di condizionamento del processo produttivo, ed è quindi una leva essenziale per la programmazione territoriale;

b) sotto il profilo sociale, la pubblicità del trasporto consente di intervenire sulla condizione delle popolazioni appartenenti a zone meno sviluppate, dove l'attività di trasporto privato guidato dal criterio del profitto sarebbe insufficiente;

c) sotto il profilo dello sviluppo tecnico l'entità degli investimenti richiesti dalle profonde innovazioni tecnologiche, ormai possibili e necessarie, lo sforzo che deve essere compiuto nel campo della ricerca applicata. l'esigenza di una pianificazione a lungo periodo, sono altrettanti fattori a favore della tesi della pubblicità dei trasporti.

Per quel che riguarda le ferrovie occorre affermare con chiarezza che la crisi attuale non può essere superata mediante il ridimensionamento e la privatizzazione aziendale, bensì con una coraggiosa politica di espansione. Il progresso tecnologico offre enormi possibilità di sviluppo al sistema ferroviario, il quale proprio grazie all'accoppiamento mezzo-rotaia presenta in sommo grado l'attitudine all'automazione.

La ferrovia consente di trasportare grossi volumi di traffico a costi unitari decrescenti con l'aumentare dei volumi trasportati, senza creare problemi di congestione.

La ferrovia è inoltre il mezzo più conveniente nel trasporto metropolitano e suburbano dei lavoratori pendolari, il cui traffico è concentrato nelle ore di punta e non può essere assorbito dal trasporto privato o collettivo su strada.

La velocità conseguibile sulla strada è limitata dalle norme e dalle condizioni di fatto. Negli U.S.A. la velocità massima sulle autostrade è limitata a 100 km/h, mentre già oggi la tecnica ferroviaria consente velocità doppie, di 200 km/h. In Giappone funziona già da tempo la nuova linea Tokaido fra Tokio e Osaka la cui velocità regolamentare è di 200 km/h. In Germania si stanno facendo esperimenti seri nella stessa direzione. Nello stesso trasporto merci la ferrovia può conseguire *standards* di specializzazione, di previsione e di velocità che la strada non consente. L'aggancio automatico, la teleguida delle locomotive di manovra nei grandi scali e l'automazione delle stazioni di smistamento sono le tappe di uno sviluppo che in altri paesi è già in atto. Negli U.S.A. e in U.R.S.S. esistono scali di smistamento che assicurano un movimento di 6/10.000 carri al giorno grazie proprio all'aggancio automatico al tele comando delle locomotive di manovra che si avvale dell'introduzione dei freni a controllo automatico di binario. Si apre oggi una nuova era delle ferrovie. Sempre negli U.S.A. che pure è il paese all'avanguardia nella motorizzazione individuale, si afferma che la rotaia ha battuto sia la strada sia l'aereo sulle percorrenze medie di 5-600 chilometri e si progettano nuove linee veloci per il collegamento fra le città della costa atlantica; treni lampo per passeggeri, nelle zone dove milioni di persone si spostano ogni giorno; treni merci rapidi tra una zona metropolitana ed un'altra.

In sostanza la crisi ferroviaria si supera andando avanti, sfruttando le risorse che offre la tecnica, espandendo e potenziando i servizi. Il tentativo di un semplice risanamento finanziario risolverebbe in modo illusorio la crisi che preparerebbe altri tagli e ridimensionamenti.

La soluzione del problema ferroviario in Italia passa quindi attraverso il riclassamento dell'intera rete, attraverso cioè l'attuazione di un programma di investimenti che affronti tutta una serie di problemi che il piano quinquennale e il piano decennale delle ferrovie hanno completamente eluso. Occorre ubicare in modo opportuno gli scali merci rispetto ai nuovi insediamenti industriali, coordinare i trasporti ferroviari nei grandi centri con quelli metropolitani dei trasporti pendolari, con la quadruplicazione dei binari e con la costruzione di brevi tronchi a circolazione intensa.

Infine, per il trasporto urbano si tratta di compiere con decisione la scelta a favore del

trasporto pubblico, rivedendo tutti i piani di investimenti già elaborati e concentrando tutti i mezzi disponibili nello sviluppo del trasporto collettivo a gestione pubblica sia di superficie che con sede propria.

Nel quadro di tali scelte appare essenziale l'esigenza di procedere immediatamente alla fiscalizzazione di una quota delle spese di trasporto dei lavoratori, in modo che le imprese industriali concorrano agli oneri che ai lavoratori ed alla collettività (e in ciò vi è un riferimento particolare alle aziende municipalizzate), derivano dalla concentrazione industriale e dall'irrazionale assetto industriale che ne è disceso.

16. — POLITICA URBANISTICA E DELL'EDILIZIA.

In Italia lo sviluppo edilizio e urbanistico è stato sinora qualificato da due limiti fondamentali: l'incapacità di soddisfare la domanda di alloggi, e una grave discriminazione che viene di fatto operata al suo interno (vi è stato un eccesso di offerta per le classi ad alto reddito e un difetto di offerta per le classi a basso reddito); la crescita caotica e irrazionale delle concentrazioni urbane.

Malgrado un crescente ed eccezionale impegno del reddito delle costruzioni edilizie, che ha assunto a un certo punto un andamento patologico e ha preparato in parte la crisi del settore, la struttura dell'offerta è restata in Italia profondamente diversa dalla struttura della domanda, né a lungo termine i produttori hanno potuto sostenere il tentativo di imitare i settori industriali più avanzati nelle tecniche di induzione della domanda. Il blocco dei fitti che è stato adottato in luogo del necessario controllo globale, ha lasciato via libera alle speculazioni. La dinamica del costo d'uso degli alloggi si è determinata soltanto in rapporto agli alloggi di nuova fabbricazione. Per di più, anche in questi ristretti limiti, tale dinamica è stata determinata non dalla domanda del settore famiglie, ma dalle aspettative di profitto commisurate a quello ricavabile negli altri settori più dinamici dell'industria. Così durante gli anni dell'espansione forti investimenti sono stati dirottati da impieghi produttivi nell'industria alla speculazione edilizia.

In presenza delle successive difficoltà di finanziamento dell'industria, è scaduta quasi totalmente la possibilità, anche per un futuro non vicino, di sostenere la produzione edilizia con questo tipo di domanda patologica e irripetibile. Nello stesso tempo le classi di consumatori non popolari, cui si è rivolta la pro-

duzione in prevalenza, hanno pressoché esaurito il proprio potenziale di acquisto.

L'eredità che oggi si raccoglie è, insieme a questo irrazionale sviluppo del territorio, una profonda crisi del settore edilizio, e la esistenza di un massiccio fabbisogno di alloggi che riguarda essenzialmente le classi a più basso reddito. Il dato che il Programma indica a questo ultimo riguardo — 20 milioni di vani per il 1970 — è inesatto per difetto. Infatti è vero che la Conferenza Nazionale per l'edilizia stabilita nel 1963 il fabbisogno in 17 milioni e 250.000 stanze, ma se il calcolo dei vani tiene conto della proporzione registrata nelle costruzioni di questi ultimi anni, per la quale una stanza vale 1,8 vani, il fabbisogno espresso in vani sale a 31 milioni e 80.000. E d'altronde lo studio compiuto dalla Tekne concludeva indicando le nuove stanze necessarie nella misura di 18,5 milioni, e aggiungendo a queste 7 milioni e mezzo di stanze da sostituire. Nelle attuali condizioni questo problema appare insolubile, poiché: 1) occorrerebbe in un quindicennio dedicare all'edilizia residenziale oltre il 12-14 per cento del reddito (una cifra non solo assai superiore a quella del programma, ma comunque eccessiva in sé rispetto all'equilibrio degli investimenti); 2) non può essere rimesso in moto il meccanismo speculativo del boom edilizio per soddisfare la domanda delle classi a più basso reddito; 3) la assenza di una programmazione del territorio e le forti tendenze alla concentrazione territoriale e alle migrazioni interne dilatano ulteriormente il fabbisogno.

Una politica che intenda affrontare sul serio la grave questione delle abitazioni può farlo solo nel quadro di una programmazione del territorio e mutando radicalmente le attuali condizioni. Sono necessarie infatti: 1) una radicale riforma urbanistica che riduca verso zero il peso della rendita fondiaria; 2) strumenti per la programmazione del territorio e corrispondenti poteri agli enti locali e alle regioni; 3) lo sviluppo di una industria edilizia moderna, che possa standardizzare su larga scala la produzione e adottare tutte le tecniche più avanzate per la riduzione dei costi; 4) un adeguato intervento pubblico nelle costruzioni, atto a sostituire il meccanismo speculativo difficilmente riproducibile e in ogni caso inadeguato per una offerta di case a basso prezzo. A questo proposito va riaffermata l'esigenza di unificare, o comunque coordinare, tutti gli Enti preposti all'edilizia pubblica o sovvenzionata, iniziando con la riforma e la democratizzazione dell'Istituto Auto-

nomo Case Popolari; 5) forme e strumenti per un adeguato controllo globale del mercato.

Queste linee di soluzione — pur così largamente condivise dai tecnici e dagli studiosi del settore — sono respinte o eluse dal Programma e dagli atti di Governo che lo applicano nel modo che abbiamo visto: puntando cioè sulla rianimazione del meccanismo speculativo su scala più ridotta e con un peso crescente del profitto rispetto alla rendita; rendendo organica la discriminazione della domanda di alloggi; rinunciando a una serie di programmazione del territorio.

17. — PUBBLICA ISTRUZIONE.

Una corretta impostazione della programmazione nel settore della scuola deve tener conto dello sviluppo attuale della società e del ruolo che le classi lavoratrici assolvono nella produzione; queste rifiutano il ruolo di strumento della produzione e rivendicano quello di protagonisti coscienti. Perciò si chiede che la scuola fornisca alle classi lavoratrici gli strumenti culturali necessari per valorizzare la forza-lavoro e per partecipare autonomamente allo sviluppo della società.

Solo accogliendo queste esigenze può formularsi una previsione di allargamento della base sociale della scuola; per ottenere questo risultato è necessario rovesciare l'attuale assetto scolastico che istituzionalizza un tipo di cultura per le classi dirigenti ed uno di grado inferiore per i « subalterni », rendendo per questa via impossibile la piena utilizzazione delle risorse intellettuali del paese.

Il centro-sinistra sembra aver esaurito la sua volontà riformatrice coll'istituzione della scuola media obbligatoria nel 1962, mentre la riforma deve investire ogni ordine di scuola, da quella materna all'università. Solo la riforma può consentire alla scuola un ruolo positivo nella società attraverso:

— l'incremento dei livelli di scolarizzazione ed il prolungamento dell'obbligo scolastico oltre il 14° anno;

— un processo di unificazione culturale fondato sulle discipline storico-politiche e tecnico-scientifiche;

— l'attuazione del diritto allo studio come servizio rivolto alla totalità dei cittadini;

— la sua democratizzazione nella gestione degli istituti scolastici, nella promozione di nuovi metodi di insegnamento e della scuola a tempo pieno, nella formazione, reclutamento ed aggiornamento del corpo insegnante al di fuori delle influenze confessionali, nella pro-

mozione di forme associative e sindacali di studenti e insegnanti. Di particolare urgenza è la riforma della scuola secondaria superiore sia in relazione agli obiettivi di qualificazione della forza-lavoro, sia perché in sua assenza non è possibile attuare una seria riforma dell'università, cui sono in gran parte legate le sorti della stessa ricerca scientifica.

PARTE DODICESIMA

PROCEDURA

PER L'APPROVAZIONE DEL PROGRAMMA

1. — COSTITUZIONALITÀ DI UNA LEGGE DI PROGRAMMAZIONE.

Onorevoli colleghi! Il disegno di legge sottoposto al nostro esame, contiene la proposta di approvare per legge il programma di sviluppo ad esso allegato.

A tale proposito la questione che deve essere preliminarmente esaminata è infatti se si possa, o se sia conveniente o opportuno, approvare per legge questo piano economico, così come è contenuto ed esposto nell'allegato al disegno di legge. La seconda questione, che per questa parte passeremo ad esaminare, concerne il testo degli articoli di questo disegno di legge. L'una e l'altra questione si pongono in riferimento a questo disegno di legge, a questo allegato, a questo programma di sviluppo economico.

Desideriamo infatti premettere con tutta chiarezza che una questione generale circa l'ammissibilità di una legge di programmazione economica non esiste e non può esistere in rapporto al nostro ordinamento costituzionale. Nulla preclude legge che disponga in materia di sviluppo economico per indirizzarlo e programmarlo. A dirimere ogni dubbio sulla costituzionalità di una legge di programmazione economica, sta il terzo comma dell'articolo 41 della Costituzione, che testualmente dispone: « La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali ».

2. — REQUISITI DI UNA LEGGE DI PROGRAMMAZIONE.

La questione è se questo disegno di legge corrisponda alla previsione del terzo comma dell'articolo 41, e il programma presentato in allegato ad esso pure corrisponda a quanto previsto nella stessa norma costituzionale. La

risposta non sembra poter essere che negativa. L'articolo 41 della Costituzione prevede leggi che determinino programmi e controlli perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e cioè a determinati fini pubblici. Nel caso presente non vi è alcuna previsione di controlli, né negli articoli del disegno di legge, né nell'allegato; i programmi esposti sono puramente indicativi, e non hanno perciò il contenuto e il fine dell'indirizzo e del coordinamento dell'attività economica; non contengono alcuno strumento operativo nuovo sull'attività economica pubblica, e sono del tutto privi di alcunché possa agire sull'attività economica privata. Si tratta, nel testo che ci è ora sottoposto, di una mera esposizione descrittiva e velleitaria, che non attua già la menzionata previsione costituzionale, ma anzi la elude e ne esclude l'attuazione. Il disegno di legge in esame non rientra tra le leggi previste dall'articolo 41 della Costituzione, tra le quali potranno rientrare leggi successive che abbiano altro carattere.

Né giova a consigliare che questo piano sia approvato per legge, il riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 35 del 1961, che testualmente afferma: « Ai sensi dell'articolo 41, comma terzo della Costituzione, non basta che la legge determini genericamente i fini che con i programmi economici si vogliono raggiungere, ma occorre che detti fini siano specificati, precisati i criteri da seguire per raggiungerli, indicati i mezzi e gli organi per l'attuazione dei programmi e l'esercizio dei controlli ». Quello che vi è nel piano allegato al nostro disegno di legge, è precisamente ciò che la Corte Costituzionale afferma non essere sufficiente. Ciò che la predetta sentenza dice « occorre » qui non c'è: non sono specificati i fini, non sono precisati i criteri da seguire per raggiungerli, non sono indicati i mezzi e gli organi per l'attuazione dei programmi e per l'esercizio dei controlli, l'attuazione dei programmi è anzi rimessa alla buona volontà dei privati, e non è prestabilito alcun controllo. È certamente possibile che un piano sia approvato in allegato; ma occorre che un piano, per essere approvato per legge o come allegato alla legge, contenga gli elementi anzidetti, che nel caso nostro non si ritrovano. È pertanto del tutto superflua la discussione sulla forma dell'allegato, e il ricordo dei precedenti, quali quelli della riforma amministrativa del 1865 o della riforma penale del 1889: in astratto un allegato è possibile; ma gli allegati dei due casi dianzi menzionati avevano una loro pro-

pria struttura normativa, formulata in articoli; e anche sotto questo aspetto non si tratta solo di questione formale, ma di contenuto, perché ciascuno degli articoli di quegli allegati del 1865 e del 1889 aveva un suo contenuto normativo. Qui manca il contenuto. Un piano economico diversamente operante potrebbe di certo essere approvato per legge o con allegato a legge; non questo, perché non ha contenuto dispositivo.

Può aversi legge che sia meramente dichiarativa; ma sempre dichiarativa di diritto, tale perciò da attribuire significato giuridico determinato a determinati rapporti. Anche di questo, qui non è il caso: non può questa legge essere considerata dichiarativa, perché nulla dichiara che abbia diretta rilevanza giuridica.

È stato detto che si tratterebbe di legge formale, e che le categorie delle leggi formali non sono né circoscritte né prestabilite, sono ammesse in più casi e sono ammissibili in astratto. Certo, esistono leggi meramente formali, tali cioè che hanno forma di legge, e contenuto non legislativo in senso proprio, e dunque attinente nella sostanza ad altra sfera dei poteri dello Stato; si tratterebbe — nel caso — di sfera amministrativa. Si tratta pertanto di un uso improprio dello strumento legislativo. Particolari ragioni, intrinseche o storiche, hanno portato all'adozione ordinaria di leggi formali, attraverso le quali si ritiene meglio si eserciti la funzione di controllo che spetta al Parlamento. È questo il caso delle leggi di bilancio, pur approvate con la forma degli allegati: esse si collegano alla storia della rappresentanza parlamentare, alle sue ragioni di origine, all'essenziale dei suoi compiti di controllo. Tale è il caso altresì delle leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, che pur sono presentati come allegati a disegno di legge. Ma il caso ora in esame è di tutt'altra natura: non si tratta di legge autorizzativa, né dà luogo allo stesso tipo di controllo che si ha per il bilancio con la legge di approvazione del consuntivo.

3. — STANZIAMENTI DI SPESA PLURIENNALI.

Fu detto altresì che la forma di legge deve darsi al programma quinquennale di sviluppo economico, al fine di rendere possibile stanziamenti di spesa pluriennali, in conformità a quanto argomentato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 1966; anche questo argomento è destituito di qualsiasi fondamento. La sentenza n. 1 del 1966 affer-

ma intanto che, rispetto alla copertura delle nuove spese per l'esercizio in corso, « una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose non è richiesta dalla *ratio* della norma per gli esercizi futuri », e prevede modificazioni nei successivi bilanci « quante volte l'esigenza dell'equilibrio finanziario e dello sviluppo economico sociale consiglino una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio ». Precisa quindi che si possa ricorrere « anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del paese ». In questo passo la Corte Costituzionale non fa quindi alcun riferimento a previsioni consolidate con legge; ed anzi si pone su tutt'altro piano, poiché congiuntamente indica la relazione sulla situazione economica del Paese ed il programma di sviluppo: la relazione non è certo, non è mai approvata per legge, ed anzi non è approvata dal Parlamento in nessun modo, ed è semplice comunicazione del Governo; allo stesso modo, nella mente della citata sentenza, potrebbe essere dunque comunicato dal Governo al Parlamento un programma di sviluppo. Già lo è o lo può essere nella dichiarazione programmatica con la quale ogni Governo si presenta al Parlamento. L'impostazione prevista dalla Corte Costituzionale sarebbe rafforzata con la comunicazione specifica di un programma di sviluppo, e ancor più se tale comunicazione fosse oggetto di uno specifico e distinto voto del Parlamento. Ma la procedura dell'approvazione di legge non è in questa sentenza in alcun modo richiesta e nemmeno supposta; e parrebbe anzi abnorme e forse pericoloso interpretarla in tal senso, o comunque introdurre la prassi di leggi previsionali, senza le quali poi ogni altra previsione, ogni iniziativa legislativa potesse apparire infondata.

4. — PROCEDURE PARLAMENTARI IN MATERIA.

Altro argomento che è stato addotto in favore dell'approvazione di questo piano con questo disegno di legge, è quello del riferimento ai precedenti seguiti dalla legislazione di altri paesi; ma anche questo è un argomento infondato. Diversi sono gli ordinamenti giuridici e diverso carattere, diversa effi-

cacia normativa hanno in particolare le leggi approvate in materia di programmazione in Francia, in Belgio, in Olanda. In Francia due dei cinque piani economici quinquennali non sono stati approvati con legge; la più autorevole dottrina ha considerato una finzione giuridica l'approvazione parlamentare del piano.

Riteniamo pertanto che non esista nessuna argomentazione e nessuna indicazione di ordine costituzionale che consigli l'approvazione di questo piano per legge. Si tratterebbe anzi di una procedura anomala, costituzionalmente impropria, e tale da non poter generare alcun utile effetto, ed anzi, se effetti giuridici se ne determinassero, da creare situazioni giuridiche a loro volta anomale, o pericolose o dannose. A nostro avviso pertanto questo piano non può essere approvato per legge. Esso costituisce una comunicazione del Governo alle Camere: tale è l'allegato primo al disegno di legge n. 2457; tale è la nota aggiuntiva successivamente comunicata come allegato secondo.

Le comunicazioni del Governo alle Camere sono, da ciascuna, approvate o respinte con ordine del giorno. Se per iniziativa parlamentare si fa luogo a presentazione di mozioni in proposito, l'esame delle comunicazioni del governo si conclude con il voto di tali mozioni. Questa è la procedura parlamentare e costituzionalmente corretta per l'esame del programma economico che ci è sottoposto. Esso non è piano che possa essere approvato per legge. A convincercene ci dà ulteriore argomento l'esame degli articoli del disegno di legge n. 2457.

5. — L'ARTICOLO 1 DEL DISEGNO DI LEGGE.

Il primo articolo era stato presentato in una formulazione che è stata successivamente ritirata dal governo. Portava essa approvazione delle finalità e delle linee direttive generali dell'annesso programma: non mette conto soffermarsi su questa formulazione, poiché essa è stata ritirata dal Governo e sostituita con suo emendamento che interamente prende luogo di articolo 1. Giova soltanto osservare che una volta che di finalità e di linee direttive più non si parla, anche il titolo del disegno di legge, che ad esse faceva riferimento e puramente ripeteva il primitivo articolo 1, deve essere modificato.

Il nuovo testo dispone l'approvazione del programma, di cui all'allegato, « come quadro della politica economica, finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici ». Non si vede bene la portata giu-

ridica della norma, ed il significato proprio della parola « quadro »: il quadro della propria politica è presentato dal Governo nella dichiarazione programmatica con la quale si presenta alle Camere all'atto della sua formazione. Un quadro in realtà non costituisce nessun vincolo: non per quanto attiene all'attività legislativa, perché spetta al Parlamento, ogni qualvolta sia investito dell'approvazione di una legge, valutarla, e si tratta di valutazione puramente politica, potendosi egualmente approvare anche disegno di legge che fuoriesca da quel quadro; né il fatto che un quadro sia approvato per legge vincola una legge futura, ogni legge potendo anche implicitamente derogare a legge anteriore. Non lo costituisce neppure per quanto attiene l'attività esecutiva del Governo essendo essa soggetta al controllo politico del Parlamento, cui il Governo può sempre esporre le ragioni sopravvenute che lo abbiano indotto a modificare i suoi criteri: cosa tra l'altro certamente inevitabile per quanto riguarda un programma economico che, presentato nel giugno 1965, ha dovuto essere aggiornato e corretto nel novembre dello stesso anno, e nel luglio di quest'anno, a tredici mesi dalla presentazione, è apparso in parte già smentito dai fatti, e per altra parte bisognevole di ulteriore correzione e aggiornamento e modificazione di dati. La parola quadro non avrebbe alcuna rilevanza giuridica, se non forse nel senso nel quale l'articolo 117 della Costituzione parla di « principi fondamentali » e si è generalmente parlato dai commentatori e dagli interpreti di « leggi quadro » che possano essere emanate dallo Stato, e nei cui limiti debba svolgersi l'attività legislativa di competenza delle regioni a statuto ordinario, secondo il citato articolo della Costituzione. Sembra peraltro chiaro che il disegno ora in esame non è, non vuole essere, non può essere legge quadro in quel senso, e difatti alle regioni non fa alcun riferimento. La norma pertanto non ha alcun significato giuridico proprio e non può avere alcun diretto effetto giuridico. Se lo potesse avere, non sarebbe ammissibile che essa stabilisse un limite per *tutti* gli investimenti pubblici, che, se son tutti, si devono intendere essere quelli dello Stato, degli enti pubblici territoriali, degli enti pubblici non territoriali; e se così fosse, si costituirebbe una incostituzionale limitazione dei poteri costituzionalmente attribuiti alle regioni, ivi comprese le regioni a statuto speciale, le cui norme limiti siffatti ignorano ed escludono. Non avendo alcun effetto giuridico diretto,

la norma proposta è giuridicamente irrilevante, non ha alcun contenuto di comando né di definizione, non è dunque norma giuridica, ed è pertanto impropriamente formulata come norma di legge. Norma di legge non è, e il formularla come legge formale o è una improprietà che non giova alla legislazione né al prestigio del Parlamento, o è una anomalia suscettibile di deviazioni pericolose in sede di interpretazione e di attuazione, se di attuazione in questo caso si possa parlare. Non si è neppure menzionata l'ipotesi che la parola «quadro» abbia ad esercitare un effetto sulla legislazione futura, perché è di tutta evidenza e certezza il principio della eguale qualificazione delle leggi; vi sono leggi costituzionali e vi sono leggi ordinarie: queste ultime — e questa è legge ordinaria e certamente altro non potrebbe essere — sono tutte sullo stesso piano, e la legge posteriore abroga l'antecedente o la deroga, talché nessun vincolo una legge può precostituire sulle leggi ordinarie successive.

L'esame dell'articolo 1 porta quindi ad escludere che esso abbia contenuto legislativo, e cioè produttivo di diritto. Vediamo ora, in ciascun suo elemento, il testo dell'articolo 2.

6. — L'ARTICOLO 2.

L'articolo 2 ha per destinatario il Governo, cui rivolge tre distinte prescrizioni. La prima si riferisce alle iniziative legislative, anche in relazione al terzo comma dell'articolo 41 della Costituzione: e siamo d'accordo che tali iniziative possono essere prese dal Governo, ed è opportuno che siano prese per adeguarsi al disposto del terzo comma dell'articolo 41 della Costituzione, che con il presente disegno di legge non riceve alcuna attuazione; ma una indicazione in tal senso non costituisce per nulla norma legislativa. Il Governo ha dal nostro ordinamento giuridico l'iniziativa legislativa, la ha dall'articolo 71 della Costituzione, la ha nella specie per questa materia dall'articolo 41 della Costituzione; nulla di più può essere disposto per legge, essendo puramente politica la responsabilità del Governo per le proprie iniziative legislative, delle quali è giudice il Parlamento, vi sia o non vi sia una norma di legge della natura di quella che viene ora proposta.

La seconda prescrizione concerne « i provvedimenti occorrenti sul piano amministrativo »: a giudizio unanime della prima Commissione, questa parte non attribuisce al Governo alcun potere nuovo, ma comporta sol-

tanto una indicazione di indirizzo per l'esercizio delle funzioni amministrative già commesse al Governo sulla base della Costituzione e delle leggi attualmente vigenti. Questo punto deve essere ribadito: e, ad evitare possibili distorsioni nell'interpretazione, sarebbe preferibile che nel senso indicato ne fosse rivista la dizione, per rendere esplicito quello che unanimamente è stato ritenuto certo. In nessun caso infatti si potrebbe intendere questa norma come una dilatazione dei poteri amministrativi del Governo, e tanto meno questa norma potrebbe essere intesa come una delega, né come una amministrativizzazione di atti di altra natura, e cioè come una autorizzazione a procedere per via amministrativa ad atti che non possono avere se non forma di legge, e non possono essere sottratti alla specifica deliberazione del Parlamento. Così com'è, questa norma appare pure priva di efficacia: ove una efficacia giuridica le si volesse attribuire, per un lato o per l'altro apparirebbe o costituzionalmente inammissibile, o pericolosa e paralizzante anziché operativa. Da un lato, se si volesse ritenere attributiva di speciali poteri, sarebbe inammissibile; d'altro lato, se la si volesse ritenere prescrittiva dell'indirizzo amministrativo da seguire, e perciò costitutiva di limiti delle facoltà discrezionali che competono al Governo nell'esercizio delle sue funzioni amministrative, si aprirebbe la via a una enorme quantità di dubbi e di possibili contestazioni, e la norma sarebbe ben difficilmente applicabile, e, nella misura in cui lo fosse, agirebbe non già positivamente, ma soltanto negativamente: il che è impensabile, e porta pertanto ad escludere qualsiasi diretta efficacia giuridica anche di questa parte di questo articolo. Se infatti si dovesse intendere che si costituisse un limite legislativo, e perciò giurisdizionalmente sindacabile, a ogni attività amministrativa, non è chi non veda quali potrebbero esserne le conseguenze: non più il Parlamento, ma il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale diverrebbe organo di controllo dell'indirizzo di governo e della sua attuazione; e poiché si tratta di materia caratteristicamente appartenente all'indirizzo politico del Governo per quanto attiene alla politica economica, non sembra che il Consiglio di Stato potrebbe esercitare un controllo penetrante, talché la norma risulterebbe priva di ogni concretezza; innumerevoli potrebbero essere peraltro le contestazioni volte, in riferimento a singoli provvedimenti amministrativi che ledano interessi privati, non già ad assicurare l'attuazione delle linee del pro-

gramma economico, ma a paralizzarla, ogni singolo atto di per sè essendo suscettibile di contestazione. Che il Governo adotti sul piano amministrativo i provvedimenti occorrenti a dare attuazione all'indirizzo di politica economica approvato dal Parlamento con l'approvazione del programma governativo, è ovvio, e non giova sia ripetuto in una legge, che non per questo diventa legge in senso sostanziale, anche acquisendone gli elementi estrinseci e formali. Il disporre con legge una prescrizione di questo tipo è completamente privo di efficacia; ma è pericoloso, e perciò da evitarsi, perché l'interprete, dovendo seguire il principio che nessuna norma si deve ritenere *inutiliter dicta*, sarà portato a ricercarne un contenuto, e comunque possa essere condotto ad attribuirglielo, male lo farebbe, in sostanziale violazione della norma stessa nel suo contenuto letterale, e dei principi del diritto e del nostro ordinamento giuridico. Questa parte non si può pertanto ritenere semplicemente irrilevante, com'è per la parte attinente alla legislazione futura, ma deve considerarsi nociva: tale quindi da sconsigliarne l'adozione.

Nella terza parte di questo articolo è contenuta invece una prescrizione specifica, che ha contenuto normativo perfetto: si stabilisce infatti che il Governo riferisca annualmente al Parlamento sui provvedimenti adottati e sui risultati conseguiti. Questa norma ha tutti gli elementi della norma legislativa sostanziale; ma assai poco ha a che vedere con l'approvazione di un programma di sviluppo economico. Una volta adottato l'indirizzo di una programmazione economica, sia pur soltanto previsionale, bene è che il Parlamento sia periodicamente informato dell'andamento economico e dell'attività svolta dal Governo al riguardo. In verità già tre relazioni in materia economica e finanziaria sono prescritte al Governo perché le presenti annualmente al Parlamento; forse integrare quelle sarebbe più utile che aggiungere una quarta relazione; ma nella sostanza nessuna obiezione deve muoversi da parte nostra acché una siffatta quarta relazione sia prescritta al Governo. La norma tuttavia meglio sarebbe collocata nel pur annunciato disegno di legge sulle modalità e procedure per la programmazione, oppure nel disegno di legge sul nuovo ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica, cui manifestamente siffatta relazione competerebbe: tanto più che occorrerebbe pur stabilirne modalità e procedura di formazione, di comunicazione, di approvazione, precisando in specie se essa appunto debba

essere presentata dal Ministro del bilancio, e se lo debba essere di concerto con altri ministri o previa approvazione del Consiglio dei ministri o del Comitato interministeriale per la programmazione economica: tutte questioni che in altra sede legislativa dovranno essere risolte e specificate, a riprova che fuor di luogo la norma è in questo disegno di legge, e non basta certo essa sola a qualificare il contenuto dispositivo del disegno stesso, nel quale si colloca come norma meramente conseguenziale e subordinata.

7. — L'ARTICOLO 3.

L'articolo 3, infine, è del tutto destituito di contenuto legislativo. Esso si limita ad annunciare che successivamente due leggi saranno proposte, l'una per determinare le attribuzioni e l'ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica, l'altra per fissare le modalità e le procedure per la programmazione. L'annuncio di una futura iniziativa legislativa del Governo non ha alcuna rilevanza giuridica né alcuna efficacia legislativa.

È da notare poi che questo articolo è particolarmente dissonante nel suo stesso contenuto: logica e funzionalità della programmazione economica vorrebbero che leggi strumentali, quali sono quelle che qui son previste, precedessero e non seguissero l'oggetto che sono destinate a produrre e a servire. Poiché frattanto il disegno di legge relativo al Ministero è già stato presentato dal Governo e approvato da questa Camera, il testo della Commissione sopprime questa parte e si limita al disegno di legge sulle procedure; che proprio dovrebbe non già seguire, ma precedere la formulazione del programma economico che oggi ci si chiede di approvare, e in ogni caso dovrebbe essere quanto meno presentato al Parlamento prima che passi alla discussione degli articoli di questo disegno di legge e dell'allegato; ed è semplicemente ovvio che la legge ordinaria sulle procedure debba rispettare le competenze costituzionalmente attribuite alle regioni.

L'esame degli articoli di questo disegno di legge dimostra dunque analiticamente che non abbiamo di fronte la proposta di un provvedimento legislativo che abbia natura e sostanza di provvedimento legislativo. Non è e non può essere una super-legge. Non ha e non può avere alcun contenuto di comando, perché nessun elemento prescrittivo è contenuto negli allegati.

8. — CONCLUSIONI.

Destinatario di questa legge è esclusivamente il Governo, che da tal legge non trae alcun nuovo vincolo giuridico, né nel senso di attribuzione, né nel senso di limitazione dei poteri che gli spettano. Verso il Parlamento questa legge non potrebbe costituire alcun vincolo, perché nessuna legge può vincolare la legislazione futura, e in ogni momento il Parlamento potrebbe non soltanto espressamente abrogare o modificare questa legge, ma anche farlo per implicito, approvando altra legge che in tutto o in parte contrasti con questa, o comunque non vi corrisponda. Verso i privati cittadini questa legge non stabilisce prescrizione alcuna. Quanto alle regioni, non è da ritenere che essa possa stabilirne limitazione alcuna di poteri. Sotto questo aspetto, la questione merita attenta considerazione specie per quanto attiene le regioni a statuto speciale. Mentre infatti per le regioni a statuto ordinario si può ritenere che questa legge stabilisca taluni principi che rientrano nella previsione dell'articolo 117 della Costituzione, le regioni a statuto speciale sono dotate di propria facoltà normativa primaria, non limitabile per legge ordinaria: e questo disegno di legge certamente non contiene le riforme economico-sociali della Repubblica cui fanno riferimento l'articolo 3 dello statuto speciale della Sardegna, l'articolo 2 dello statuto speciale della Val d'Aosta, l'articolo 4 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, l'articolo 4 dello statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia, né alcun altro dei limiti stabiliti per la competenza normativa primaria in detti statuti, né ancor meno alcunché che possa costituire le riforme agrarie e industriali, solo limite previsto dall'articolo 14 dello statuto speciale della regione siciliana (anche se si debba intendere valido questo riferimento al di là dell'Assemblea Costituente ivi menzionata) per la legislazione esclusiva di competenza di quell'Assemblea regionale. Riforme economico-sociali, e in particolare riforme agrarie e industriali, non sono di per sé attuate e nemmeno per implicito contenute nell'allegato a questo disegno di legge, e sarebbe davvero risibile pretendere che questo disegno di legge di per sé costituisca ri-

forma economico-sociale, o lo costituisca il contenuto del suo allegato.

A tal proposito occorre peraltro essere precisi: questo disegno di legge — di legge ordinaria — in nessun modo può costituire modifica degli statuti speciali delle regioni a particolare autonomia, che hanno rilievo ed efficacia costituzionale, né limitazione dei poteri attribuiti con tali statuti agli organi delle regioni cui si riferiscono. Se dubbio potesse sorgere in proposito, il testo del disegno di legge dovrebbe essere modificato per toglierne qualsiasi possibilità, che darebbe adito, da parte delle regioni, a fondata impugnazione per incostituzionalità.

Del pari occorre essere ben precisi nell'interpretazione dell'articolo 2 per la parte che si riferisce all'attività amministrativa del Governo: esso non attribuisce e non potrebbe attribuire alcun ulteriore potere del Governo ad agire in via amministrativa diversamente da quanto stabiliscano le leggi attualmente vigenti. In particolare ogni norma volta a disporre la realizzazione delle direttive contenute nel programma di sviluppo economico, dovrà essere disposta per legge, e non potrebbe trovare in questo testo legislativo alcun fondamento per sostituire l'attività amministrativa alla produzione legislativa e alla deliberazione del Parlamento.

Un programma economico potrebbe essere approvato con legge, se fosse diversamente concepito, e stabilisse vincoli e controlli, direttamente operanti per la pubblica amministrazione e per i privati imprenditori. Approvare con legge formale quanto si espone in allegato al disegno di legge n. 2457, non avrebbe alcun effetto utile; e per contro non gioverebbe, perché costituirebbe atto improprio e non corrispondente al nostro ordinamento giuridico; potrebbe nuocere, perché la ricerca di un contenuto di carattere legislativo sostanziale potrebbe sviare l'interprete e condurre a distorsioni in sede di applicazione. Riteniamo perciò che questo disegno di legge non possa essere approvato, e la Camera debba passare alla discussione degli allegati come discussione di comunicazioni del Governo.

VALORI E PASSONI, *Relatori di minoranza.*