

N. 2457-A-*quater*

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE (BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORI **BARCA, LEONARDI E RAFFAELLI**, *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
(**GUD**)

COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(MANCINI GIACOMO)

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

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

COL MINISTRO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI
(RUSSO CARLO)

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA E COMMERCIO
(LAMI STARNUTI)

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

COL MINISTRO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO
(MATTARELLA)

COL MINISTRO DELLA MARINA MERCANTILE
(SPAGNOLLI)

COL MINISTRO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI
(BO)

COL MINISTRO DELLA SANITÀ
(MARIOTTI)

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

nella seduta del 16 giugno 1965

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

Presentata alla Presidenza il 29 settembre 1966

SOMMARIO

PARTE PRIMA

I. — DALLA LOTTA PER UNA PROGRAMMAZIONE DEMOCRATICA ALL'ATTUALE PIANO DI SVILUPPO . . .	Pag. 5
II. — GIUDIZIO GENERALE SUL PROGETTO DI PROGRAMMA . . .	» 9
III. — AGRICOLTURA E MEZZOGIORNO . . .	» 18
IV. — CONTENUTO E METODO DEL PROGRAMMA DI FRONTE AI PROCESSI IN ATTO	» 21
V. — IL SENSO GENERALE DELLE NOSTRE CONTROPROPOSTE	» 25
VI. — LE FINALITÀ DI UN PROGRAMMA DEMOCRATICO	» 29
VII. — LE GRANDI SCELTE ECONOMICHE NECESSARIE	» 32
VIII. — RIFORME E STRUMENTI DI DIREZIONE	» 34
IX. — IMPEGNI IMMEDIATI DI LEGISLAZIONE	» 38

PARTE SECONDA

PREMESSA	Pag. 39
I. — GLI « IMPIEGHI SOCIALI » DEL REDDITO	» 40
A. — Abitazione	» 41
B. — Sicurezza sociale	» 44

C. — Istruzione e formazione culturale e professionale	Pag. 48
D. — Ricerca scientifica e tecnologica	» 55
E. — Trasporti	» 57
F. — Poste e telecomunicazioni	» 60
G. — Altre opere pubbliche	» 61
H. — Sport	» 62

II. — ASSETTO TERRITORIALE — SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO	» 63
---	------

III. — POLITICHE DI INTERVENTO NEI SETTORI DIRETTAMENTE PRODUTTIVI	» 68
Agricoltura	» 68
Industria	» 70
Commercio	» 77
Turismo	» 78
Politica degli scambi	» 80

IV. — FINANZIAMENTO DEL PROGRAMMA	» 83
---	------

PARTE TERZA

PROBLEMI POLITICO-GIURIDICI DELLO STRUMENTO DI APPROVAZIONE DEL PROGRAMMA	Pag. 91
---	---------

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

I. — DALLA LOTTA PER UNA PROGRAMMAZIONE DEMOCRATICA ALL'ATTUALE PROGETTO DI PROGRAMMA

1) Un giudizio generale sul « Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969 » non può prescindere dal lungo e tormentato processo che ha portato ad affermare, in un ampio arco di forze politiche, l'esigenza del passaggio ad una economia programmata. Di questo processo, delle sue componenti, dei suoi punti di forza unitari e delle sue ambiguità, è stato nell'ultima fase momento importante — primo atto di governo sulla programmazione, sotto l'impulso di un grande movimento rivendicativo della classe operaia — la nota aggiuntiva « Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano » presentata dal Ministro del bilancio, onorevole Ugo La Malfa, nel maggio del 1962.

In tale nota, in un momento in cui la congiuntura favorevole ancora nascondeva i problemi che di là a poco sarebbero esplosi, venivano messe in evidenza le ragioni per cui si riteneva necessario il ricorso ad una politica programmata dopo anni di sviluppo — per certi periodi anche considerevole — abbandonato alla spontaneità del mercato; queste ragioni nascevano dalla constatazione che una serie di squilibri territoriali, settoriali, di ripartizione delle risorse fra i fattori produttivi e fra le utilizzazioni finali, pur avendo assunto caratteri in parte diversi da quelli del dopoguerra, apparivano ancora più gravi rispetto alle necessità dello sviluppo.

La « Nota aggiuntiva » si legava, dunque, alla denuncia da anni avanzata dalla sinistra marxista e dal movimento operaio ed alla loro rivendicazione di una economia programmata. Nello stesso momento, tuttavia, essa operava una prima rottura nello schieramento della sinistra facendo propria una distinzione non formale, che avrebbe pesato su tutte le successive redazioni del progetto di programma e su tutta la politica di centro-sinistra, tra i cosiddetti « impieghi sociali del reddito » e gli « impieghi produttivi ». Tale distinzione poggiava sulla ipotesi che il mercato e il sistema attuale (sostenuti dallo Stato con gli « impieghi produttivi ») aves-

sero ormai garantito o stessero per garantire la stabilizzazione del tasso di sviluppo ad un alto livello e che fosse possibile affidare al programma, senza entrare in contraddizione con quel presupposto, il compito di utilizzare parte dei mezzi così disponibili per determinate finalità trascurate dal sistema (impieghi sociali). Rimaneva, è vero, nella Nota la preoccupazione che la persistenza di accentuati squilibri avrebbe potuto finire per « rivelarsi pregiudizievole — economicamente, socialmente e politicamente — per le stesse parti più sviluppate del sistema e per la continuità del processo stesso di sviluppo dell'economia », ma si trattava solo di un dubbio che la distinzione tra « impieghi sociali » (tali diventavano la « ricerca scientifica » e l'industrializzazione del Mezzogiorno) e « impieghi produttivi » di fatto cancellava, ignorando tra l'altro le ripercussioni che « impieghi e interventi sociali » non possono non avere sullo stesso meccanismo di sviluppo e assimilando grossolanamente la situazione italiana a quella di paesi capitalistici più avanzati e la « filosofia del progetto di programma » — come è stato giustamente rilevato anche da parte socialista — alle teorie correttive della « economia del benessere ».

Non ci attarderemo in una analisi più approfondita della « Nota » che segna l'avvio ufficiale del discorso sul progetto di programma. Ricorderemo piuttosto quelle che erano state le componenti di una spinta democratica alla programmazione alla quale erano venute partecipando, sia pure con apporti e impegni diversi tutte le forze — comuniste, socialiste, cattoliche — dalla cui convergenza erano scaturite vent'anni prima la Carta Costituzionale e l'affermazione del principio del coordinamento e del controllo, a fini sociali, delle attività economiche.

Tali componenti riflettevano condizioni obiettive, in parte simili a quelle di altri paesi capitalistici — e tipiche della fase del capitalismo monopolistico di Stato —, in parte specifiche dell'Italia. Non a caso in Italia, infatti, negli ultimi decenni, la debolezza intrinseca del sistema, aveva condotto ad una delle più rilevanti dimensioni, per l'Occidente, dell'intervento pubblico, e non a caso in Italia il permanere di peculiari e storici squi-

libri strutturali, primo fra i quali lo squilibrio fra Nord e Sud, imprimeva caratteri particolari, tra l'altro, al rapporto tra la crescita di lungo periodo e l'andamento ciclico. Ma nei contenuti della lotta per una programmazione democratica si rifletteva soprattutto la presenza di una grande forza di contestazione del sistema — quale quella organizzata dal P.C.I. — e il modo in cui, fin dalla Liberazione, la sinistra marxista (P.C.I., Morandi), in collegamento con gruppi di ispirazione cattolica, aveva posto il problema di un « piano ».

Non si vuole qui, neppure per sommi capi, accennare ad una storia della pianificazione e della lotta per una pianificazione in Italia. Non si può dimenticare tuttavia che nel vivo stesso della lotta di Liberazione, noi troviamo già, negli atti del C.L.N.A.I., nei primi convegni e dibattiti, gli orientamenti e le scelte di fondo che poi ispireranno il lavoro preparatorio del Ministero della Costituente, i lavori della Costituente, la Costituzione italiana e che attorno a questi orientamenti e a queste scelte, poi tradite dalla D.C. in nome delle esigenze della ricostruzione e dell'atlantismo, fin da allora si delinearono importanti schieramenti unitari. Ci si richiama spesso a date recenti per marcare il momento della presa di coscienza della necessità di questa o quella soluzione nell'ambito di un programma. E si dimentica che problemi « nuovi » — il problema di una programmazione in una economia mista, il problema della preminenza del momento pubblico, il problema meridionale, come problema centrale della programmazione di uno sviluppo equilibrato — ebbero già allora, nel 1945, con l'apporto dei comunisti, alcune prime indicazioni valide di soluzione. E che attorno a queste indicazioni si sono costruiti nel 1945 i programmi dei partiti democratici; attorno a queste indicazioni si sono formate generazioni di quadri politici.

La rottura dell'unità antifascista, la rottura della collaborazione tra i grandi partiti di massa, che era la condizione per costruire, con l'apporto marxista e cattolico, una nuova società ha spezzato il processo. Ma non ha potuto cancellare tutto quanto era stato acquisito. E ciò ha caratterizzato in modo particolare la collocazione delle varie forze politiche di fronte ai problemi riproposti dalla restaurazione capitalistica e la stessa ripresa — negli anni '60 — del discorso attorno alla programmazione.

Queste condizioni specifiche unite ad una tradizione e situazione sindacale anche essa

originale rispetto ad altri paesi d'Europa, avevano fatto sì che la spinta democratica alla programmazione si collegasse in Italia all'acuta consapevolezza critica del modo in cui l'intervento dello Stato nell'economia si era storicamente realizzato. Ne risultava che la programmazione veniva rivendicata non tanto come sviluppo e perfezionamento organizzativo dell'intervento statale quale fino allora si era configurato, quanto piuttosto come contestazione di un interventismo svuotato di ogni autonoma finalità sociale e politica e quindi subalterno agli interessi più forti sul mercato. Di più: non solo nelle forze più avanzate della sinistra, ma anche all'interno di gruppi cattolici era andata maturando la consapevolezza che anche là dove l'interventismo e lo statalismo avevano assunto aspetti più nettamente riformisti, — sforzandosi di ridurre le più gravi spinte eversive e di correggere le più clamorose ingiustizie — essi non sfuggivano alla logica imposta dai gruppi dominanti, così che lo Stato finiva per divenirne se non il passivo strumento certo il mediatore.

Alla luce di questa consapevolezza, la programmazione veniva rivendicata come una scelta strategica tendente non solo a risolvere gli squilibri sul terreno economico, ma ad affrontare problemi di civiltà, di collocazione nuova della collettività, del cittadino, dell'uomo di fronte al fatto economico. Le esperienze della lotta e di un dibattito politico appassionante avevano insegnato alle masse ad individuare le responsabilità della fame di Sulmona, delle disastrose conseguenze delle alluvioni del Polesine, della tragedia del Vajont, dell'esodo di centinaia di migliaia di emigrati, del sottosviluppo di vaste zone, degli sperperi scandalosi e delle conseguenze delle pratiche di monopolio. Esse rivendicavano nella programmazione lo strumento per fronteggiare finalmente, in una visione organica e in un dominio consapevole del processo di sviluppo, questi problemi. A questa concezione della programmazione, non solo come tecnica o metodo, ma come fatto di civiltà, di democrazia, si approdava per vie diverse: da quella del « meridionalismo » salveminiiano a quella dell'analisi gramsciana della questione meridionale; dalla lotta dei disoccupati e sottoccupati alla lotta nelle fabbriche più moderne; dai fermenti degli intellettuali a quelli delle nuove generazioni; muovendo dalla questione agraria o dalla questione femminile: approfondendo il tema marxista dello sfruttamento e dell'alienazione o collegandosi al discorso cattolico sui « valori ».

Da ciò derivavano, necessariamente, diversità anche rilevanti nelle risposte e nelle proposte di « modelli ». Al di là di queste differenze si delineava tuttavia un fertile momento di convergenza e di confronto: la programmazione appariva il terreno nuovo di lotta e di avanzata per tutta la società, la conquista di uno strumento attraverso il quale subordinare finalmente alla volontà pubblica quei meccanismi di mercato che, da soli, non avrebbero mai portato né al superamento degli squilibri in atto, né al soddisfacimento di quelle finalità e di quegli obiettivi (piena occupazione, bisogni collettivi fondamentali quali la scuola, la sicurezza sociale, la casa, un certo tipo di città, una rete efficiente di servizi sociali, ecc.) che si affermavano ormai come finalità irrinunciabili della società.

Alla consapevolezza che i meccanismi di mercato, da soli, non avrebbero mai permesso di raggiungere certi fini e che non si poteva più trattare semplicemente di integrare la loro dinamica spontanea, ma, al contrario, di utilizzarli in un nuovo contesto capace di esprimere *proprie* scelte e autonomi obiettivi, avevano dato il maggiore contributo la lotta e la polemica dei comunisti e dei socialisti. Contributo critico e costruttivo che aveva approfondito il discorso aperto dalla C.G.I.L. (febbraio 1950) con il « piano del lavoro ». Tale piano aveva rappresentato infatti — nei suoi limiti e nella sua specifica situazione — il primo tentativo di concepire la programmazione come un insieme di interventi coordinati e diretti al perseguimento di obiettivi, — primo tra tutti l'occupazione — non raggiungibili sulla base dello spontaneo funzionamento dei meccanismi di mercato.

Assieme al contributo decisivo delle forze comuniste e socialiste va ricordato altresì il successivo apporto del movimento cattolico, notevole soprattutto in sede di bilancio critico dei risultati dello « Schema Vanoni ». È in questa circostanza (ricordiamo per tutti la relazione del professor Pasquale Saraceno: « Riconsiderazione dello Schema Vanoni al V anno della sua presentazione ») che una parte del partito democristiano aveva dovuto constatare con preoccupazione che, pur essendo risultato l'aumento del reddito leggermente superiore a quello previsto dallo « Schema », l'assorbimento delle forze di lavoro era risultato inferiore del 15 per cento alla previsione, e si erano approfonditi gli squilibri territoriali e quelli settoriali (11 per cento di tasso di aumento annuo invece

del 6,5 per cento previsto per le abitazioni; 2,5 per cento invece del 7,5 per cento previsto per l'agricoltura, ecc.). Da questo riesame, nel periodo di tensione intellettuale e morale del papato giovanneo (ma quando già Nenni getta le basi per riassorbire ogni fermento rinnovatore nel socialdemocratismo) gruppi cattolici muoveranno, anche sollecitati dalla elaborazione del gruppo socialista lombardiano, verso la questione essenziale, quella di una modifica del meccanismo di accumulazione.

In questo quadro vanno considerate altre componenti della spinta democratica alla programmazione, che accenniamo qui schematicamente:

a) la coscienza che neppure la accumulazione quantitativa e il saggio di sviluppo del reddito necessari a fronteggiare, in un mercato aperto ed integrato, il soddisfacimento delle finalità e degli obiettivi proposti, erano garantiti dal solo gioco spontaneo del mercato. Per garantire allo sviluppo dimensioni adeguate e per utilizzare a tale fine *tutte le risorse esistenti* erano necessarie modifiche tali nella scala di priorità degli investimenti e nella scala di priorità dei consumi, da poter essere attuate solo attraverso una precisa volontà politica sostenuta dal consenso di un grande schieramento di forze;

b) la coscienza, maturata nel corso della battaglia per la nazionalizzazione dell'energia elettrica e nel ripensamento critico dei suoi risultati, che le riforme strutturali non possono essere imposte senza predisporre strumenti e condizioni per utilizzarne dinamicamente i risultati e per fronteggiare le reazioni del sistema. Esse devono dunque essere affrontate secondo un *piano*, graduale ma organico, in uno stretto legame tra sviluppo economico e sviluppo politico e democratico;

c) una critica all'inefficienza degli strumenti dell'intervento statale sia di tipo diretto che indiretto; inefficienza dovuta sia alla loro qualità (pubblica amministrazione, partecipazioni statali, fisco, credito, incentivi, Cassa per il mezzogiorno, enti, ecc.) sia alla assenza di un coordinamento, sia al disordinato crescere dell'attività dello Stato sotto la spinta di interessi particolari e settoriali. In questa critica confluivano anche posizioni favorevoli ad una programmazione diversa da quella « democratica »: confluiva cioè, attraverso le posizioni, in particolare, di gruppi radicali (non soltanto laici) la spinta « razionalizzatrice », efficientistica di quelle forze capitalistiche che andavano imponendo

allo Stato la loro logica e chiedevano solo che di questa logica lo Stato fosse strumento più pronto e « moderno ». Tuttavia, anche la critica allo spreco e al parassitismo, all'inefficienza e alla corruzione degli strumenti di intervento è stata ed è — giustamente — una delle componenti della spinta per una programmazione democratica.

Tutte queste componenti convergevano in due affermazioni di fondo, caratteristiche di una concezione democratica della programmazione: in primo luogo che nel rapporto, sempre più stretto, che si instaura tra economia e politica, l'elemento dominante deve essere quello politico — cioè la scelta cosciente dei fini e degli obiettivi da perseguire e degli strumenti necessari per perseguirli; in secondo luogo che ad evitare che la preminenza del momento politico divenga arbitrio o induca a soluzioni antieconomiche, è necessario attuare un sistema di garanzie che non possono più essere soltanto quelle offerte al singolo operatore sul mercato, ma implicano una estensione della democrazia al fine della organizzata e autonoma partecipazione delle masse alla predeterminazione dei fini da perseguire, alla definizione e al controllo dei modi del loro raggiungimento, ed è necessario e possibile inoltre, utilizzare gli stessi meccanismi di mercato per quello che essi possono dare (e tornare a dare) come stimolo all'iniziativa e come verifica di economicità.

Ad affermazioni diverse giungeva la spinta « efficientistica » e « razionalizzatrice » alla programmazione che, pur tra resistenze, veniva dalle forze dominanti del sistema, sollecitata dall'esempio di altri Paesi (Francia, in primo luogo). Anche tale spinta partiva da constatazioni obiettive (la grande dimensione dei processi economici; le sollecitazioni della competitività internazionale; la necessità di predeterminare gli sbocchi alla produzione; l'importanza assunta dalle infrastrutture — tipicamente affidate alla spesa pubblica — come strumenti di aggregazione degli stessi processi produttivi; il qualificarsi di taluni servizi essenziali come strumenti diretti dello sviluppo, ecc.). Anche tale spinta in definitiva partiva dalla presa d'atto della crisi dei meccanismi di mercato e dei nuovi legami tra momento politico e momento economico. Essa tendeva però a risolvere la connessione sempre più stretta tra economia e politica in un « meccanismo unico » in modo esattamente capovolto rispetto alla proposta democratica, affermando cioè una secca preminenza del momento economico

sul momento politico e quindi, in definitiva, una preminenza degli interessi privati più forti sull'interesse collettivo. Di qui il rifiuto di ogni predeterminazione dei fini, attraverso il democratico formarsi di una volontà politica; di qui la riduzione della politica, da una parte, a più moderno strumento al servizio delle scelte espresse dal mercato monopolistico (ma non più perseguibili solo attraverso i meccanismi di mercato), e dall'altra, a strumento di integrazione nel « meccanismo unico » di quelle forze (sindacati, organizzazioni politiche della classe operaia, cultura) capaci, se poste in grado di sviluppare un'azione autonoma, di contestare il sistema.

Per comprendere il processo di questi anni è necessario tener presenti entrambe queste spinte alla programmazione e ricordare che esse hanno sovente convissuto, non senza confusione e ambiguità, all'interno dei partiti (democristiano, socialista, repubblicano, socialdemocratico) dalla cui alleanza è nata la maggioranza di centro-sinistra. Tale ambiguità era favorita proprio dalla distinzione, introdotta dall'onorevole La Malfa, tra « impieghi sociali » e « impieghi produttivi », che era stata un primo punto di rottura nello schieramento della sinistra per una programmazione democratica e che, a livello ideologico, fungeva da copertura del contrasto tra due opposte concezioni della programmazione. L'assunzione della erronea ipotesi che fosse possibile perseguire i fini proposti dallo schieramento democratico senza alcuna sostanziale modifica del meccanismo di crescita del reddito, consentiva infatti, apparentemente, di conciliare la proclamazione di certi fini sociali con politiche operative di puro sostegno delle scelte del mercato, dei monopoli, ecc. Ma mentre ogni giorno di più l'azione di Governo scioglieva l'ambiguità originaria spostandosi verso le posizioni delle forze dominanti del sistema, gli atti preparatori della programmazione rivelavano puntualmente la contraddizione tra le due concezioni. Fin dalla prima stesura del progetto di programma, infatti, questa contraddizione trovò espressione in una palese incoerenza tra fini dichiarati e strumenti, che si cercò di sanare con il ricorso alla « politica dei redditi » (e cioè riducendo il salario ad una variabile dipendente su cui scaricare tutti i costi) con una soluzione, dunque, che avrebbe reso ancora più aleatorio — in assenza delle tensioni e delle sollecitazioni determinate da una autonoma dinamica sala-

riale — il perseguimento delle finalità dichiarate.

Si deve rilevare tuttavia che nelle prime stesure del progetto di programma — ci riferiamo ai primi rapporti della commissione Saraceno e alla stessa stesura curata dal Ministro del bilancio onorevole Giolitti — era ancora possibile avvertire, pur tra contraddizioni e reticenze, una qualche continuità con la spinta democratica se non altro nel rapporto che si cercava di stabilire tra le scelte qualitative e le scelte e compatibilità quantitative e nello sforzo, invero insufficiente, di modificare l'attuale rapporto tra pubblico e privato.

Ma che cosa è rimasto, onorevoli colleghi, di questa spinta democratica e dei suoi contenuti nell'attuale progetto di programma?

II. — GIUDIZIO GENERALE SUL PROGETTO DI PROGRAMMA

Il progetto di programma presentato dalla maggioranza di centro-sinistra porta all'estremo e cristallizza la rottura con tutto il processo democratico da cui era scaturita l'esigenza della programmazione. Abbiamo visto come tale processo, partendo dalla assunzione di determinate finalità di sviluppo economico e civile e dalla presa d'atto del fallimento di tutti gli interventi integrativi e « straordinari », fosse giunto a porre il problema di una trasformazione del meccanismo di accumulazione e di crescita del reddito. Di questa trasformazione, da attuare in una dimensione democratica, la programmazione doveva essere strumento.

A questa concezione il progetto di programma oppone una logica tutt'affatto diversa. Compito primo del programmatore diviene quello di sostenere l'attuale meccanismo di accumulazione e di decisione dei privati; da ciò vien fatta dipendere una capacità di risparmio pubblico e di ricorso al mercato finanziario che (destratta la spesa prioritaria necessaria al sostegno del sistema) servirà al perseguimento di « obiettivi sociali ». Anzi che punto di partenza — pur nella ricerca di un necessario rapporto tra impieghi a lungo e medio termine e impieghi a breve — gli investimenti diretti a combattere gli squilibri sociali e territoriali e a soddisfare i consumi sociali divengono così un *residuo* che verrà o non verrà realizzato secondo quanto il mercato monopolistico, a valle delle proprie scelte, consentirà; il raggiungimento degli obiettivi sociali viene fatto dipendere dal funzionamento di un sistema che di fatto li nega e, in

funzione di ciò, si pongono alla società una serie di vincoli e si cerca di organizzare il consenso. I consumi sociali non vengono visti in rapporto ad una trasformazione della società, espressione di una diversa impostazione della vita degli individui e dei gruppi, nel quadro di un sistema produttivo diverso da quello attuale, ma come qualcosa da aggiungere ai consumi oggi in atto: la spesa per essi diviene così una spesa addizionale, da sovrapporre ad una società ed a un sistema che marciano in altra direzione. Con il risultato di proporre una soluzione o irrealizzabile (in assenza di « residui ») o estremamente costosa e povera nei suoi risultati effettivi.

Da qui l'aleatorietà degli obiettivi pur proclamati e da qui il carattere sostanzialmente antidemocratico del piano. Il momento pubblico si qualifica essenzialmente come integrativo dal momento privato e quindi come ad esso subordinato: il problema della preminenza di una volontà pubblica, democraticamente formata, sulle scelte e decisioni dei centri privati di potere economico non solo viene eluso, ma viene rifiutato. E viene rifiutata, per conseguenza, ogni ricerca di soluzioni volte a consentire e favorire l'autonomo organizzarsi di una volontà politica.

Il modo in cui nel piano vengono affrontate le grandi questioni della occupazione, del Mezzogiorno, dell'agricoltura, del ruolo del sindacato e delle regioni, del ruolo delle partecipazioni statali offre una puntuale dimostrazione della tesi su cui fondiamo il nostro giudizio, decisamente negativo, sul progetto di programma. La controprova del tipo di programmazione proposta è data dalla parte dedicata all'industria. Non è inutile ricordare che è sul terreno delle scelte di politica industriale (proprio perché esso si identifica con la parte più dinamica del sistema, con quella dove si forma la grande parte dell'accumulazione e si concentra la maggior parte del potere decisionale privato e da cui si dipartono gli impulsi che poi, direttamente o indirettamente, influenzano gli altri settori) che, si misura, nella sua concretezza, una reale volontà innovatrice. Due vie a questo proposito erano possibili, prima ancora che sul piano dei contenuti su quello della impostazione generale: quella di assumere, in partenza, il settore industriale non come un dato a sé stante, ma come esso stesso oggetto di una analisi critica e di politiche volte a rendere possibili le finalità che si vogliono realizzare; oppure quella di assumere *a priori* il valore di « forza motrice » del settore in-

dustriale come settore autopropulsivo, assicurando al quale un certo volume di investimenti, si otterranno automaticamente certi obiettivi di reddito, indipendentemente dalla verifica di quale struttura, quale distribuzione di investimenti e quali indirizzi produttivi siano compatibili con la possibilità di realizzare le finalità generali. Non vi è dubbio che il progetto di programma imbocca questa seconda via. A tale scelta esso ispira tutta la sua logica.

Da qui una contraddizione palese tra le stesse finalità enunciate e il meccanismo predisposto.

Torneremo più oltre sull'esigenza di individuare in modo più rigoroso le stesse finalità. Qui ci soffermeremo, intanto, sulla interna incoerenza di fondo, nel progetto di piano, tra le limitate finalità pur accettate e proclamate e l'espressione quantitativa degli obiettivi; i mezzi indicati; gli strumenti.

Gli obiettivi.

Per quanto riguarda la espressione quantitativa degli obiettivi, che dovrebbero garantire talune delle condizioni necessarie al perseguimento delle finalità di piano, si deve innanzitutto osservare come il primo scorrimento di un anno del piano abbia costretto a rivedere e ridimensionare i traguardi fissati per la fine del quinquennio (occupazione, quota degli impieghi sociali, ecc.).

Questo adeguamento è stato presentato come una prova di realismo, alla luce del mancato verificarsi, nel 1964 e nel 1965, dell'ipotesi di un aumento del reddito nella misura prevista del 5 per cento. Non si può non osservare tuttavia che questo « realismo » mette ancora una volta a nudo tutta la logica del progetto di programma: gli effetti negativi dei processi in atto, lungi dal dare luogo ad una ricerca di mezzi e strumenti volti a fronteggiare le loro cause, vengono « realisticamente » e passivamente assunti come dati e proiettati nel futuro.

Si è detto ancora che la espressione quantitativa degli obiettivi non è decisiva, dato che il programma non può in ogni caso fondarsi su un sistema rigido di rapporti quantitativi e che quello che conta, in un piano « elastico e scorrevole », sono le scelte qualitative più delle scelte quantitative. L'osservazione è valida e da noi condivisa. È un fatto, tuttavia, che questa non è l'impostazione e l'interpretazione del piano che tende a dare il Governo. Per il Governo la espressione quantitativa degli obiettivi costituisce un punto fer-

mo di riferimento dal quale derivare vincoli e sul quale misurare la compatibilità delle scelte qualitative. Così che si ha l'assurdo di fondare su grandezze la cui probabilità di verificarsi nella realtà dipende dalle scelte dei monopoli, dai condizionamenti internazionali, ecc., tutto il sistema delle scelte pubbliche, pretendendo, per di più, che a quei « parametri » la classe operaia sacrifichi la propria autonomia rivendicativa e contrattuale.

Comunque, proprio per il carattere aleatorio dei grandi rapporti quantitativi, più che un'indagine su di essi può avere interesse, agli effetti della valutazione della coerenza interna del programma, un confronto tra gli obiettivi generali e alcuni obiettivi particolari.

Preliminarmente occorre, tuttavia, soffermarsi sulla cifra chiave che definisce quantitativamente il primo degli « obiettivi » del programma: l'aumento del reddito nazionale nella misura del 5 per cento annuo. Il dibattito in Commissione Bilancio ha unanimemente rilevato che si tratta di un obiettivo *minimo*, dato che un aumento del 3,5 per cento al reddito nazionale è presumibilmente necessario solo per garantire la competitività della nostra economia e che il solo impiego delle nuove leve di lavoro esige un tasso di aumento dello 0,5 per cento del reddito.

Ma è lecito parlare dell'aumento del 5 per cento annuo del reddito nazionale come di un *obiettivo* del programma?

In realtà si tratta di un dato che era già stato assunto, all'inizio dei lavori preparatori del programma, come un risultato acquisito dal sistema. Già allora il nostro gruppo parlamentare denunciò (ci riferiamo, tra l'altro, alla relazione di minoranza da noi presentata sul Bilancio di previsione per l'esercizio luglio-dicembre 1964) l'errore di previsione che si compieva non tenendo conto né dei dati strutturali che emergevano sotto il fatto congiunturale, né dei riflessi degli interventi settoriali e disorganici sull'andamento del reddito. Oggi, comunque, non si tratta più di discutere su una previsione, ma di prendere atto che quella previsione ha subito nel corso del 1964 e del 1965 una dura smenlita.

Di tutto ciò il progetto di programma non tiene conto. Alla luce della ripresa in atto e dei dati relativi al 1966, per il quale sembra ormai accertato un incremento del reddito nazionale del 5,3 per cento, il tasso medio di aumento del 5 per cento annuo del reddito nazionale viene di nuovo ripresentato come un risultato acquisito e consolidato del sistema. Ora questo fatto deve essere considerato

o come una scommessa su una grandezza quantitativa della quale, per altro, si fanno dipendere tutte le altre grandezze previste nel piano, oppure come una scelta che annulla tutte le altre scelte e finalità « sociali » previste nel programma. Infatti non si può escludere (e noi non escludiamo affatto) che il sistema, aiutato da un certo tipo di intervento statale, possa realizzare, per un periodo delimitato, quel tasso di aumento. Ma non si può fingere di ignorare a quale prezzo: a prezzo di un intensificato sfruttamento nella fabbrica e nella società, di nuovi drammatici squilibri, di nuovi processi disgregativi di zone e settori; a prezzo del sacrificio di ogni finalità e obiettivo sociale o di costi ancora più alti per il loro parziale e distorto perseguimento; a prezzo, infine di nuovi processi autoritari e antidemocratici.

Non si può dimenticare a questo proposito che determinate scelte strategiche (soluzione della questione meridionale, maggiore quota di « impieghi sociali ») non dipendono *soltanto* dal saggio di aumento del reddito, ma dipendono anche dal modo in cui tale saggio di aumento viene perseguito e dal reciproco condizionamento tra questo modo e il generale contesto politico. Non per nulla, anche quando il saggio di aumento del reddito si è avvicinato all'indice ora previsto, nessun passo avanti si è fatto verso la soluzione della questione meridionale o della questione agraria. Non per nulla il bilancio di previsione per l'anno 1967 è stato redatto — per citare le parole dell'onorevole Emilio Colombo — all'insegna del « coraggio » per tutte le spese che aumentano il reddito e della « prudenza » per tutte le spese « che volatilizzano la ricchezza che si produce », usando per metro del « coraggio » e della « prudenza », della « redditività » e della « volatilizzazione » non già le finalità scritte nel programma, ma i criteri e i fini delle più miopi forze capitalistiche dominanti.

Ed è in definitiva a questo metro che tutta la logica del programma quinquennale si piega nel momento in cui classifica « impieghi produttivi » (dai quali dovrebbe dipendere il raggiungimento dell'obiettivo del 5 per cento) gli impieghi volti a sostenere l'attuale sistema, e « impieghi sociali » (da ampliare o ridurre secondo quanto il « sistema consentirà », nei suoi attuali meccanismi di funzionamento e già ridotti, nel primo « scorrimento » del progetto di programma), spese come quelle per la ricerca scientifica o tecnologica, la difesa del suolo, l'istruzione professionale dalle quali dipende, e in modo non

separabile, la *quantità* e la *qualità* dello sviluppo nel medio e lungo periodo.

Vedremo, nel corso dell'esame delle singole parti del Piano, a quali grotteschi assurdi condurrà tale logica che finisce per ritorcersi sia a danno del necessario aumento degli investimenti volti ad aumentare la produttività media e a sviluppare la produzione dei beni di base, sia a danno dei consumi sociali.

Per ora indicheremo alcune prime contraddizioni dal confronto tra gli obiettivi generali indicati e alcuni degli obiettivi particolari.

Una prima decisiva osservazione può riguardare il rapporto fra l'obiettivo generale di uno sviluppo del « reddito nazionale in misura tale da consentire il pieno impiego delle forze di lavoro » e l'obiettivo più particolare di localizzazione dei nuovi occupati nel Mezzogiorno, in misura tale da stabilizzare l'attuale quota percentuale dell'occupazione meridionale sul totale della occupazione italiana. La limitatezza dell'obiettivo in base al quale la distribuzione dell'occupazione in Italia dovrebbe restare nel 1970 più o meno la stessa di oggi, in termini percentuali, fra Nord, Centro e Mezzogiorno, e le sue conseguenze sul tipo di sviluppo nazionale, sono oggetto di esame nei capitoli dedicati in particolare al Mezzogiorno, capitoli ai quali rinviamo: così come rinviamo ad altre parti della relazione le considerazioni relative all'agricoltura e all'industria.

Qui ci limiteremo ad annotare altri esempi di incoerenza, e primo tra essi, quello dato dagli investimenti previsti in tema di scuola e cultura, formazione professionale e ricerca scientifica.

In questo settore — che potremmo dire di previsione di « crescita culturale » della società — il piano rivela un preliminare squilibrio fra il tipo di sviluppo economico e sociale enunciato e tipo di previsione della crescita culturale. Il punto di riferimento più elaborato è il tentativo di calcolo della struttura professionale al 1981. Tale calcolo non appare in alcun modo collegato o derivato dal complesso dello sviluppo sociale. L'ipotesi è quella di una trasformazione radicale ed accelerata della struttura delle qualifiche delle forze di lavoro, fino a ridurre nel 1981 al 15 per cento la presenza non qualificata nel complesso delle forze di lavoro.

È ovvio che se la tendenza alla riduzione dei non qualificati è propria di ogni società di elevata industrializzazione i ritmi di crescita della percentuale dei qualificati e reciproci rapporti fra qualifiche, sono strettamen-

te connessi ai tipi di sviluppo proposto. I calcoli hanno quindi un senso soltanto se collegati ad una precisa ipotesi di collocazione relativa della manodopera, maschile e femminile (questione, questa seconda, di cui il Piano non prende in esame né le caratteristiche né i tempi) nelle varie articolazioni dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi, che a loro volta dipendono dal complesso dei ritmi di sviluppo tecnologico dell'intero fronte produttivo.

Il piano non ci dà alcun riferimento che permetta di verificare le previsioni di fabbisogno professionale. Anzi le recenti tendenze nell'impiego della manodopera, la persistente quota di disoccupazione e di sottoccupazione, la tendenza alla non qualificazione della manodopera femminile, il non raggiunto equilibrio città-campagna, infine i processi indotti, a livello dei quadri tecnici e scientifici più elevati, dalla integrazione internazionale, che — come si svolge ora — gioca a sfavore della ricerca italiana, tutto questo complesso di fattori, che appaiono preliminari e determinanti per una previsione di fabbisogno professionale che abbia un minimo di fondamento, sembra smentire le ipotesi assunte nel progetto di programma.

Ma quando anche si volessero assumere per buoni i valori di fabbisogno professionale indicati, il progetto di programma non predispone gli strumenti specifici adeguati che occorrerebbero per attuarli. Ad una ipotesi di professionalizzazione tendenzialmente globale non corrisponde infatti nel piano una ipotesi di scolarizzazione tendenzialmente globale: si consideri soltanto l'indice relativo a coloro che hanno compiuto il primo grado di scolarità (obbligo costituzionale) al 1970 che il progetto di programma fissa a non oltre il 60 per cento della corrispondente leva scolastica e l'indice di sviluppo della qualificazione, che scalando linearmente le previsioni del 1969 al 1981, il progetto di programma stesso prevede per il 1970 (circa il 62 per cento dell'intero complesso delle forze di lavoro). È evidente che tutte le leve scolastiche che precedentemente sono venute a formare le forze di lavoro hanno un indice di licenziati ancora minore. Se si aggiunge che — in termini rigorosi — la licenza della scuola d'obbligo non può essere considerata come qualifica trattandosi di una formazione di base generale e unica, come può dirsi che tale sarà il rapporto fra qualificati e non qualificati? Si dovrebbe ipotizzare che non sia la scuola a dare la qualifica. Con ciò, la scuola viene di fatto separata dallo sviluppo professionale.

Ma questo, a sua volta, non appare neppure garantito da un intervento extra scolastico ma comunque pubblico, da una volontà programmatrice e dagli strumenti dello Stato. Infatti per la formazione professionale extra scolastica il progetto di programma non prevede più di 400 miliardi in cinque anni, cifra inferiore ad un terzo dell'attuale bilancio annuo dell'istruzione.

Significa questo che l'obiettivo della professionalizzazione indicato dal progetto di programma o è del tutto privo di fondamento, o è lasciato a meccanismi che il piano non predispone né controlla; cioè alle spinte parziali della iniziativa privata, con la conseguenza che la formazione professionale seguirà i ritmi, le interruzioni e le distorsioni dei bisogni immediati della produzione; con una assai scarsa convertibilità e quindi una sostanziale improduttività, a lungo termine; e che lo Stato si vieta di intervenire per correggere e interpretare il rapido sviluppo delle esigenze professionali, soggetto, come è noto, a ridimensionamenti di fondo per non parlare delle implicazioni culturali che da questo processo derivano.

Altrettanto palese la contraddizione fra fini enunciati in tema di ricerca scientifica e volume e qualità degli stanziamenti del progetto di programma. Questi infatti si limitano a consolidare le tendenze attuali e a far fronte agli obblighi di legge (C.N.R. e C.N.E.N.) precedenti alla programmazione, mentre si conferma una dimissione totale dello Stato da un intervento organico, e, sia pure gradualmente, proporzionato alle esperienze di paesi di analogo sviluppo in tema di ricerca orientata e tecnologica. Gli strumenti predisposti dal progetto di programma dimostrano piuttosto come la maggioranza dia per acquisito un calo percentuale della ricerca italiana in conseguenza del processo di integrazione internazionale che sposta i centri di ricerca fuori del nostro paese.

Altro esempio elementare di incoerenza interna agli obiettivi è l'asocialità di un impiego definito « sociale » del reddito quale è quello previsto per i trasporti (Capitolo XI). Infatti esso è principalmente basato sullo sviluppo di una rete autostradale, che dovrebbe essere la maggiore in Europa, a danno dei trasporti ferroviari e della viabilità ordinaria, dove invece il nostro Paese è uno dei più arretrati in Europa. L'Italia è il Paese che maggiormente spende per autostrade ed è nello stesso tempo, uno di quelli che spendono meno per la rete dei trasporti nel suo complesso.

Nel progetto governativo (le cui indicazioni mantengono piena validità anche se non sono riprese nel « testo unificato » di programma) è indicata una spesa di 850 miliardi per le autostrade nel quinquennio su una spesa complessiva di 4.330 miliardi destinati ai trasporti nel loro complesso (ferrovie, viabilità ordinaria, trasporti marittimi, aerei, porti, ecc.), ma la spesa per le autostrade sarà di circa il 50 per cento superiore a quella indicata se si vorranno realizzare le costruzioni indicate nel progetto di programma.

Nell'ordine di grandezza eccessivo previsto nel progetto di programma, la spesa autostrade non può essere definita « sociale ». Si tratta di un servizio prestato ad una minoranza di privilegiati a danno, in definitiva, di un appropriato uso dello stesso automezzo privato per la insufficiente spesa che viene conseguentemente destinata alla manutenzione ed allo sviluppo della rete di viabilità ordinaria. Si tratta di una cattiva utilizzazione delle risorse disponibili che vengono sottratte ad altri impieghi più utili anche nell'ambito dello stesso settore dei trasporti, con conseguente grave danno al Paese nel suo complesso.

Infine, sempre a scopo esemplificativo, possiamo richiamare la pretesa di richiedere agli enti locali di portare in condizioni di pareggio le loro gestioni autonome e le aziende municipalizzate attualmente in *deficit*, soprattutto per i servizi di trasporto pubblico. Il progetto di programma però più volte esprime il proposito di utilizzare i trasporti pubblici per migliorare le condizioni di vita soprattutto per i meno abbienti, per favorirne la mobilità e le condizioni di localizzazione. I due propositi sono incompatibili. Il secondo infatti richiede per la sua realizzazione che gli enti locali, in certi casi, assumano una parte più o meno grande del costo del trasporto pubblico a carico della collettività. Analoghe osservazioni potrebbero essere fatte per altri servizi e aziende pubbliche. La pretesa di pareggio avanzata nel progetto di programma per le aziende municipalizzate è puramente velleitaria soprattutto se messa a confronto con il *deficit* che viene invece ammesso dal progetto di programma stesso per le aziende pubbliche operanti sul piano nazionale e con il riconoscimento fatto dallo stesso documento programmatico, che gli enti locali dispongono di entrate inferiori alle spese che per obbligo sono chiamati a sostenere.

I mezzi.

Per la realizzazione degli obiettivi è previsto l'impiego di risorse che dovrebbero es-

sere rese disponibili dal previsto sviluppo del reddito (5 per cento medio annuo) secondo un determinato schema di ripartizione. Nella nota aggiuntiva è prevista una disponibilità lorda per usi interni nel quinquennio di 173.500 miliardi ripartiti 22.700 per investimenti direttamente produttivi; 45.550 per impieghi sociali e 105.250 per consumi privati. Queste cifre sono state modificate nella ultima redazione del programma per il quinquennio 1966-70 in 185.550 miliardi ripartiti in 24.350 per investimenti direttamente produttivi; 48.350 per investimenti sociali e 111.850 per consumi privati.

Una prima verifica concerne la validità dei rapporti indicati nel progetto di programma fra le varie grandezze attraverso le quali si opera il passaggio da determinate disponibilità a determinate realizzazioni. Mancando nel progetto di programma la predisposizione di strumenti adatti ad assicurare la traduzione in atto di questo processo i rapporti fra le varie grandezze hanno valore previsionale; essi garantiscono formalmente la coerenza interna di una costruzione astratta. Anche entro questi limiti alcuni di questi rapporti possono essere esaminati a scopo esemplificativo.

Uno dei principali è quello che lega gli investimenti alla creazione di nuovi posti di lavoro. (Nella nota aggiuntiva è indicato un investimento nel quinquennio di 16.950 miliardi nell'industria e nei servizi per la creazione di 1,55 milioni di posti di lavoro). Per controllare la validità di questo rapporto, si deve ricordare che dagli investimenti lordi vanno detratti quelli destinati a ricostruire impianti esistenti (ammortamenti) per arrivare agli investimenti netti che interessano la nuova occupazione. Nel piano non è data alcuna indicazione per quanto riguarda queste grandezze, ma, tenuto conto degli investimenti fatti nel passato e da ammortizzare, si può calcolare che in realtà l'investimento previsto sia di 5-6 milioni per ogni nuovo posto di lavoro nei settori dell'industria e dei servizi.

Tale cifra è manifestamente troppo bassa se si tiene conto del rinnovamento tecnologico che il nostro Paese dovrà compiere nei prossimi anni. Anche se l'investimento si effettuerà secondo le grandezze previste, il numero di posti di lavoro sarà dunque inferiore a quello indicato; e ciò pur tenendo conto dei fenomeni cosiddetti « diffusivi » della occupazione che potranno comunque manifestarsi solo molto tempo dopo quelli « principali ». È lecito pensare che gli estensori del

progetto di programma, ricorrendo a rapporti non corrispondenti alla realtà, abbiano voluto nascondere la impossibilità di affrontare sostanzialmente il problema della disoccupazione nel corso del prossimo quinquennio; impossibilità derivante dal rifiuto a intervenire sui fenomeni di fondo del sistema con un maggior controllo sulla destinazione degli investimenti e, in generale, sulla utilizzazione delle risorse disponibili al fine di aumentarne la redditività. (Ricordiamo che secondo le previsioni della Confindustria la occupazione delle industrie italiane nel 1969 sarà di 4.078.125 unità, in netto contrasto con quanto previsto dal piano).

Queste osservazioni non cambiano anche se nella ultima redazione parlamentare l'investimento per l'industria e i servizi è stato aumentato a 18.500 miliardi e il numero dei posti di lavoro creati è stato diminuito a 1,4 milioni. Si tratta di giochi sulle cifre, fatti anche in seguito a nostre critiche, per rincorrere una realtà che sfugge al controllo degli attuali pianificatori. Sintomaticamente in tutta la baracorda dei cambiamenti dei dati i pianificatori hanno modificato i risultati finali, ma hanno mantenuto costante il metodo del calcolo del fabbisogno di investimenti per i settori dell'industria e dei servizi che è stato stimato tenendo conto di un rapporto marginale capitale-reddito di 3,1, rapporto la cui scelta si dice « suggerita » dalla proiezione del recente passato, dai rapporti prevalenti nei paesi economicamente sviluppati e da una previsione, costruita su dati estremamente incerti, di modificazioni che si presume avverranno nella nostra struttura produttiva. È moltiplicando tale coefficiente per l'incremento del reddito previsto per i settori dell'industria e dei servizi che si è ottenuto l'ammontare degli investimenti destinati ai settori stessi.

A parte ogni considerazione sul metodo seguito si deve osservare che il rapporto marginale capitale-reddito è uno dei più incerti e, dal punto di vista della proiezione delle tendenze passate, si deve notare che negli anni 1951-1963 esso è variato in Italia da poco più di 1 a poco meno di 5. Ogni sua variazione, sia pure modesta, ha, d'altra parte, un grande effetto sui risultati finali. Il fatto è che esso non può essere considerato come una semplice previsione, ma come un obiettivo da raggiungere, come un dato risultante da una sistemazione che il programma deve essere in grado, almeno per una certa misura, di determinare. La costanza del rapporto marginale capitale-reddito nelle varie re-

dazioni del progetto di piano, dovuta alla sua assunzione come dato tecnico, dimostra la rinuncia da parte dei pianificatori ad un intervento atto a migliorare la capacità del sistema a dare maggiori frutti con un dato impiego di risorse e di aumentare quindi la disponibilità complessiva sia per consumi sia per investimenti. Ma ciò inevitabilmente riapre tutto il discorso sulla preminenza del momento pubblico, sulle condizioni e gli strumenti dell'intervento pubblico, discorso che il programma rifiuta di affrontare.

Per completare il quadro delle risorse, sulle cui disponibilità è costruito il Piano, ricorderemo ancora che il cosiddetto risparmio pubblico, differenza tra entrate tributarie e spese correnti, è stato nel 1965 assai inferiore a quello previsto nel testo governativo del progetto di programma (181 miliardi invece dei 1.120 previsti) con conseguente diminuzione delle disponibilità per investimenti; che il volume complessivo di questi ultimi dimostra tendenze negative nettamente contrastanti con gli incrementi previsti nel progetto di programma e che, in contrasto con questi ultimi, anche le previsioni della Confindustria indicano per il 1969 una cifra di investimenti nell'industria ancora inferiore a quella raggiunta nel 1963.

Di fronte a ciò appare secondario e marginale l'esame critico di certi rapporti interni alle grandezze principali e lo stesso smascheramento di una serie di falsi contabili e di una serie di false valutazioni quantitative, ora fatte allo scopo di « far quadrare i conti », ora fatte allo scopo di nascondere le conseguenze di certe scelte. A titolo di esempio, ricorderemo soltanto le previsioni fortemente errate per difetto, relative alle spese per la costruzione di autostrade, spese che devono essere maggiorate di almeno il 50 per cento, per il quadro di costruzioni riportato nell'ultimo progetto governativo anche se non ripreso nella redazione parlamentare. In questo campo è stata adottata, anche in sede di programmazione, la tecnica di tenere basse le indicazioni di spesa in fase di progetto e di aggiornarle in fase di realizzazione mettendo in tale modo gli organi politici di fronte ai fatti compiuti essendo praticamente impossibile fare sospendere lavori già iniziati. Anche altri dati si possono ritenere errati per difetto, per esempio quello relativo alla assistenza sanitaria le cui spese dovranno essere preventive non in 5.125 miliardi ma in circa 7.000 perché il costo unitario per i servizi prestati è già oggi molto superiore a quello indicato nel progetto di programma. Queste sottova-

lutazioni consentono agli estensori del programma di presentare come realizzabili progetti che in realtà non lo sono. Si cerca cioè di ottenere l'adesione al progetto di programma creando illusioni che verranno smentite dai fatti.

Gli strumenti.

La programmazione è innanzitutto combinazione di strumenti per la elaborazione e la realizzazione di fini corrispondenti alla natura degli strumenti stessi. La formulazione di fini senza una predisposizione di strumenti adatti per il loro conseguimento riduce la programmazione ad un puro esercizio formale privo di incidenza sulla realtà.

Ovviamente il progetto di programma dispone alcuni strumenti; ma essi sono inadeguati rispetto agli obiettivi che si dichiara di voler perseguire. Ed è prevedibile — riflettiamo soltanto a come la democrazia cristiana ha reagito allo stimolo drammatico venuto dai fatti di Agrigento — che buona parte degli strumenti indicati non verranno messi in opera.

Obiettivi come quelli indicati nel programma (piena occupazione, riduzione degli squilibri territoriali e tra agricoltura e industria, maggiore soddisfacimento dei bisogni sociali e simili) richiedono in un Paese come il nostro, data anche la posizione che esso occupa relativamente agli altri attualmente più avanzati, un grande impegno e uno sforzo che può solo risultare da una larga comunanza di intenti e da una confluenza di forze ben più estese e diverse di quelle che formano l'attuale combinazione governativa.

L'illusione di facili risultati, quale quella che si cerca di creare non è che un inganno. La valutazione del progetto di programma non può essere fatta soltanto in base alla validità o meno di rapporti tecnici, alla loro coerenza interna, ecc. Questi elementi possono costituire solo la premessa per una valutazione di carattere politico che deve partire dagli strumenti impiegati per la elaborazione del programma e da quelli preannunciati per la sua realizzazione.

Nel documento, partendo dalla constatazione che si opera in un sistema ad economia mista, si propone che i centri di decisione vengano distinti in tre gruppi: amministrazione pubblica; imprese ed enti pubblici dotati di autonomia organizzativa e finanziaria; imprese private. In realtà i centri di decisione si definiscono a seconda del carattere delle de-

cisioni che prendono. Attualmente il settore di gran lunga dominante è quello che risponde ad interessi privati ed esso comprende anche quelle imprese che, pur essendo di proprietà pubblica, svolgono in effetti funzioni di servizio rispetto al settore privato.

È vero che la spesa della Pubblica Amministrazione supera il 40 per cento del reddito nazionale e che buona parte degli investimenti sono opera diretta della Pubblica Amministrazione o sono da questa provocati attraverso incentivi e trasferimenti, ma i criteri di scelta dominanti sono quelli corrispondenti agli interessi privati. Nella relazione di maggioranza viene messo in evidenza il primo aspetto, non il secondo. Mentre è questo secondo quello decisivo se è vero, come è vero, che la programmazione si impone proprio per rovesciare questa situazione e per creare una posizione di priorità agli interessi sociali, pur lasciando un adeguato campo allo svolgersi della iniziativa e della proprietà privata.

Vediamo dunque quali strumenti predispongono il programma per assicurare la realizzazione degli obiettivi dichiarati.

La risposta a questa domanda è deludente.

Non solo il progetto di programma ignora le riforme essenziali per mutare strutture che sono di ostacolo allo sviluppo delle forze produttive, per colpire le posizioni di rendita e quindi le distorsioni negli investimenti e nei consumi, ma compie un passo indietro rispetto a punti che sembravano acquisiti, per ciò che concerne il potere di intervento pubblico nei confronti della spesa privata.

Uno di questi punti « minimi » ancora presente nelle precedenti stesure del progetto di programma, era l'obbligo fatto alle grandi imprese private di comunicare i loro piani di investimenti agli organi della programmazione. Non era molto, anche perché tale obbligo, non accompagnato da strumenti adatti a rendere possibile un intervento attivo sulle scelte private, in modo da condizionarle, rischiava solo di rendere più facile l'adattamento delle scelte pubbliche a quelle private piuttosto che delle seconde alle prime. Era in qualche modo, tuttavia, l'affermazione di un principio; la contestazione del « diritto » dei grandi gruppi privati di porre il Paese di fronte a fatti compiuti che ne condizionano la politica interna e la politica estera (basta ricordare, per tutte, le implicazioni di accordi quali quelli intervenuti tra la Edison e la Montecatini, e, al di là del loro aspetto positivo, le implicazioni pubbliche degli accordi intercorsi tra gruppo Fiat e U.R.S.S.).

Nel documento attuale tale obbligo si è ridotto a un vago accenno alla *possibilità*, data agli organi della programmazione, di conoscere con adeguato anticipo i programmi di investimenti delle maggiori imprese. In tal modo si potrà dire, al massimo, di aver « razionalizzato » quanto già avviene evitando disguidi e ritardi che impedivano agli organi pubblici di *tener conto* delle scelte dei grandi gruppi privati.

Questo è tanto più vero in quanto, mentre gli organi pubblici vedono diminuire la loro possibilità di investimenti e quindi di indirizzo attivo dello sviluppo economico attraverso la già illustrata diminuzione di dirette disponibilità finanziarie (minore risparmio pubblico), per i privati è previsto il verificarsi di un processo inverso attraverso la prevista diminuzione della elasticità tra entrate tributarie e reddito nazionale. Questa è stata di 1,4 nell'ultimo quinquennio, ma nel progetto di programma è prevista la sua riduzione all'1,1 e attualmente (0,859 secondo la relazione ISCO per il primo semestre 1966) si è già scesi ad un livello ancora più basso. Ciò è anche riconosciuto nell'ultima redazione parlamentare nella quale la maggioranza si limita ad indicare che « la elasticità tra entrate tributarie e reddito nazionale ipotizzata dal programma è notevolmente inferiore a quella segnata nel quinquennio precedente ». Il piano prevede dunque uno sviluppo delle entrate tributarie meno veloce che nel passato rispetto allo sviluppo del reddito, con una conseguente diminuzione delle possibilità di intervento del potere pubblico ed aumento di quello privato, fornito di una maggiore forza di accumulazione. Cioè il contrario di quello che ci sarebbe da attendersi man mano che aumenta il reddito nazionale e man mano che la politica governativa allarga la base imponibile. A questo si devono aggiungere le dichiarazioni governative circa la « impossibilità » di dare attuazione prima del 1970-71 alla necessaria riforma fiscale.

La prevista riforma dell'ordinamento, delle Società per azioni, non potrà compensare, agli effetti dell'orientamento e del controllo pubblici, gli elementi che agiscono in senso contrario quali la mancanza di una riforma del sistema creditizio, che indipendentemente dal suo carattere quasi completamente pubblico, continuerà la sua funzione di servizio al settore privato e soprattutto ai maggiori gruppi del medesimo.

Non a caso del resto, contrariamente a quanto scritto nelle precedenti redazioni, è previsto che il Comitato Interministeriale del

Credito e del Risparmio conservi la propria autonomia. Ad esso il C.I.P.E. potrà solo indicare la priorità delle diverse iniziative per le quali viene richiesta l'autorizzazione di emissioni obbligazionarie.

Spetterà al summenzionato Comitato Interministeriale del Credito di tenere conto o meno di dette indicazioni. Il risultato è facilmente prevedibile, se si tiene presente la posizione, di fatto dominante, occupata dal Governatore della Banca d'Italia rispetto al Comitato stesso.

Gravi difficoltà, anche giuridiche, vengono già prospettate per l'attuazione di un altro strumento di orientamento degli investimenti privati, il cosiddetto « Fondo per lo sviluppo economico e sociale » mediante il quale si prevede di dare all'azione pubblica possibilità di una manovra più razionale delle consicue somme che lo Stato destina alla incentivazione delle attività industriali. Per cui anche la realizzazione di questa limitata riforma è estremamente dubbia.

Nè queste carenze del settore pubblico rispetto a quello privato sono compensate, nel programma, dalla creazione di strumenti sufficienti per una più diretta guida delle aziende pubbliche, cioè per un più efficace uso da parte del potere pubblico di quegli strumenti (aziende) di intervento diretto nella produzione di beni e di servizi. Le principali riforme in questo campo riguardano la unificazione nel Comitato Interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) dei poteri di indirizzo che la legislazione vigente attribuisce al Comitato permanente per le partecipazioni statali e al Comitato Interministeriale per l'E.N.E.L.

Il C.I.P.E. avrà il potere di approvare i programmi di investimento; di esprimere il parere sui disegni di legge che stabiliscono aumenti dei fondi di dotazione degli Enti gestori di imprese pubbliche. Inoltre, è previsto che gli enti di gestione dovranno sottoporre all'autorizzazione del Ministero delle Partecipazioni Statali l'assunzione o vendita di partecipazioni statali, cosa che oggi possono fare del tutto liberamente con conseguente impegno, senza alcun controllo, del denaro pubblico.

Tutti questi provvedimenti, anche quando venissero tradotti in pratica, non muteranno la situazione attuale di quasi assoluta autonomia degli enti di gestione e di conseguente orientamento in base alle scelte dei loro gruppi dirigenti e dei legami di questi ultimi con quelli privati. Non a caso essi ignorano le proposte che a larga maggioranza la Com-

missione Bilancio della Camera ha in più occasioni avanzato.

Inoltre la prevista diminuzione di disponibilità proprie (risparmio pubblico) con conseguente crescente ricorso al mercato finanziario per soddisfare le necessità delle aziende pubbliche, per le quali è anche rilevabile una tendenza alla diminuzione delle capacità di autofinanziamento, intensificherà i legami della proprietà pubblica con il settore privato in posizioni di netta inferiorità, ben diversamente di quanto dichiarato nel progetto di programma e da quanto dovrebbe essere per una corretta programmazione.

Il fatto è che il progetto di programma evita di porsi come problema centrale della programmazione il problema della riforma del sistema e delle strutture delle imprese pubbliche, sia a partecipazione statale sia di altro tipo: questo invece avrebbe dovuto costituire il punto di partenza.

Si poteva a questo proposito dissentire dalla nostra proposta di trasformare gli attuali enti di gestione plurisetoriali in enti di gestione omogenei o dalle nostre proposte specifiche per dare poteri effettivi al Ministero delle partecipazioni statali. Ma non si potevano e non si dovevano ignorare questi problemi dalla cui soluzione dipende anche l'effettiva possibilità di un adeguato controllo parlamentare. Oggi le partecipazioni statali non sono strumenti a disposizione delle autonome scelte strategiche del programmatore. In nome dell'autonomia aziendale si rende impossibile ogni direzione e controllo effettivamente pubblici e si sacrifica la stessa autonomia aziendale di gestione alla creazione e al rafforzamento di grandi feudi di potere, incontrollati e incontrollabili, la cui esistenza impedisce perfino il coordinamento e la concentrazione di aziende che operano nello stesso settore. Il programma quinquennale non fa che sancire e proiettare nel futuro questa situazione.

Circa l'adeguatezza degli strumenti di intervento pubblico si deve tener conto del fatto che il processo di concentrazione in atto favorisce, ovviamente, la creazione di gruppi privati, che, proprio a causa della loro integrazione saranno meno accessibili ad interventi esterni, anche pubblici e avranno maggiori possibilità di risolvere al loro interno i problemi finanziari. E si deve tener conto di una situazione di rapporti con l'estero nella quale lo Stato non potrà praticamente più utilizzare una parte dei suoi tradizionali strumenti di intervento non solo nel campo dei dazi, dei contingenti e simili, ma anche per

una serie di oggetti di competenza comunitaria.

Questo secondo aspetto del problema, praticamente ignorato dal testo di programma, richiede alcune considerazioni particolari.

Il Programma di sviluppo e la politica comunitaria.

La contraddittorietà palese tra fini e mezzi (che abbiamo già ricordato nei punti precedenti) è ulteriormente aggravata dagli impegni che il processo di integrazione economica europea (nel quadro della C.E.E) implica per l'Italia condizionando in senso monopolistico e a beneficio dei grandi gruppi di potere economico internazionale, perfino gli obiettivi sociali che il progetto di programma, almeno nei suoi caratteri generali, si propone.

L'attività normativa comunitaria, infatti, direttamente operante sulle strutture produttive nazionali, con obiettivi e misure concrete che verificano il loro potere di incisione sulla realtà economica nazionale solo attraverso un arco di tempo che si estende su molti anni (tipico esempio di tale attitudine è rappresentato dalla politica agricola comune i cui regolamenti troveranno realmente applicazione solo negli anni successivi alla annata agraria 1967-1968) vincolano e continueranno a vincolare la nostra politica secondo linee che il programma di sviluppo italiano prende appena in considerazione.

Lo stesso discorso vale anche per la maggioranza delle decisioni prese da quell'organo autoritario e privo di controllo democratico che è il Consiglio dei Ministri della C.E.E., sia nel settore doganale che in quello della politica di taluni settori industriali.

Ma la contraddizione tra obiettivi e finalità del programma e la rispondenza che la esecuzione di tale programma può trovare negli obblighi imposti all'Italia dagli accordi internazionali da essa sottoscritti emerge con la massima chiarezza non appena si considerino le linee direttrici del progetto di programma comunitario, presentato al Consiglio dei Ministri della C.E.E. per l'approvazione, alla fine di aprile dell'anno in corso.

Tale progetto, infatti, pone a fondamento della politica economica della Comunità per il periodo 1966-70, alcuni obiettivi di fondo che contrastano nettamente con quelli dichiarati e formalmente mantenuti dal programma sottoposto al nostro esame.

Nel progetto di programma comunitario non vi sono ambiguità residue. Là dove il

programma italiano continua a proclamare come finalità prioritaria l'eliminazione delle lacune tuttora esistenti in dotazioni e servizi di primario interesse sociale e cioè continua a proclamare come finalità prioritaria la soddisfazione di bisogni collettivi non commensurabili in termini di redditività, nel breve periodo, con gli investimenti più direttamente produttivi, il piano comunitario elimina ogni contraddizione e ogni ambiguità capovolgendo la scala delle priorità e ponendo alla spesa pubblica, esplicitamente, l'obiettivo prioritario di sostenere lo sforzo di razionalizzazione e di concentrazione della grande industria privata.

Laddove il programma di sviluppo italiano afferma che il raggiungimento di una sostanziale parità fra la remunerazione del lavoro in agricoltura e nelle attività extra-agricole fa parte delle sue finalità di base, il programma comunitario propone invece come fondamento dell'azione a medio termine la stabilità dei prezzi, la quasi stagnazione della dinamica dei salari e sancisce l'impossibilità di migliorare il tenore di vita dei lavoratori particolarmente svantaggiati come quelli dell'agricoltura. Infine il programma C.E.E. stabilisce chiaramente, ed insiste anzi con particolare attenzione, sul tema della esigenza assoluta di facilitare, con ogni mezzo la libertà di investimento del settore privato attraverso una politica fiscale di larghe facilitazioni di finanziamento e di autofinanziamento. Ritiene fondamentale l'applicazione della politica agricola comune, che ha la proprietà di fissare nel tempo, dilatandoli, gli attuali rapporti di forza tra le economie agricole dei sei Paesi, eliminando gli ostacoli tariffari agli scambi all'interno della Comunità (a tutto svantaggio della nostra fragile produzione), rafforzando invece una barriera doganale protezionista, praticamente invalicabile, nei confronti dei Paesi terzi che, per l'Italia (grande paese importatore di prodotti agricoli), significherebbe obbligo di acquistare dai Paesi della Comunità (Francia e Olanda) che producono a prezzi più elevati.

Il tutto, in conclusione, deve essere ingabbiato negli obiettivi comunitari, in una feroce politica dei redditi diretta a bloccare i salari, incrementando, nel contempo, la produttività per addeito, a razionalizzare i metodi produttivi in modo da garantire un tasso di profitto elevato, a limitare l'espansione della spesa pubblica nei limiti dei bisogni di sostegno di questo o quel settore privato pericolante, a potenziare l'emigrazione italiana negli altri cinque Paesi, in misura più am-

pia di quella prevista dal medesimo progetto di programma.

Su come il contrasto tra Piano comunitario e finalità dichiarate dal programma nazionale sarà risolto non possono esserci interrogativi. Il meccanismo predisposto dal progetto di programma nazionale è già perfettamente omogeneo agli obiettivi esplicitamente indicati dal piano comunitario. Il fatto che alla redazione del piano comunitario abbiano partecipato per l'Italia economisti e funzionari governativi, che, a loro volta, furono tra i principali estensori del programma italiano, non lascia dubbi, se ancora ve ne fossero, sulla chiave in cui lo stesso deve essere letto.

III. — QUESTIONE MERIDIONALE E AGRICOLTURA

La contraddizione più patente fra i contenuti della spinta democratica alla programmazione e la realtà di un programma che continua, nei fatti, « ad operare » « per settori » e in via « straordinaria », ci è offerta dal modo come si affrontano la questione meridionale e quella agraria che, come è noto, rappresentano due questioni nodali nella vita economica, sociale e politica del nostro Paese. Mentre la Camera si appresta a discutere, soltanto oggi, il progetto di programma di sviluppo economico, il Governo e la maggioranza hanno già fatto approvare dal Parlamento, un anno fa, la legge di proroga della Cassa per il mezzogiorno (con la quale si sancisce la concezione della « straordinarietà » di una politica meridionalista che invece dovrebbe costituire obiettivo primario della programmazione nazionale) e il Piano Verde n. 2.

Una politica come quella avviata per il Mezzogiorno nel 1950 (e successivamente trasformata, sempre rifiutando però di affrontare la questione meridionale in termini di modifica dei rapporti sociali e delle strutture economiche e politiche) non poteva portare a risultati apprezzabili nemmeno sul terreno quantitativo, cioè sui dati dello squilibrio fra Nord e Sud. Ma il fatto centrale che emerge e che si è accentuato ed esasperato (in forme vecchie e nuove) è la dipendenza del tipo di sviluppo delle regioni meridionali da quello dominante nelle parti più avanzate del Paese e dettato dagli interessi delle grandi concentrazioni industriali e finanziarie. La nostra critica alla Cassa, alla politica della spesa pubblica in agricoltura, alla stessa politica delle partecipazioni statali è appunto ispirata, oltre che da consi-

derazioni di carattere sociale, anche da considerazioni di carattere economico produttivo: la valutazione economica complessiva dello sviluppo del Mezzogiorno è stata in effetti sacrificata alle esigenze del tipo di sviluppo caratterizzato dall'espansione monopolistica. Una nuova forma di « drenaggio » delle risorse materiali e umane del Mezzogiorno si è così verificata: e non c'è, in questo quadro, da meravigliarsi se nemmeno la spesa per opere pubbliche sia stata concentrata nel Mezzogiorno.

Il dibattito in sede politica, economica e culturale sul rapporto fra questione meridionale, questione agraria, programmazione democratica giunse a certi punti di approdo nel pieno degli anni del « miracolo ». Molti compresero (anche quelli che si muovevano sulla base della prospettiva illusoria del vicino raggiungimento del « pieno impiego ») che bisognava intervenire con misure di riforme economiche e sociali per imporre un diverso tipo di sviluppo. Una conclusione almeno sembrava largamente condivisa: per avviare a soluzione la questione meridionale e la questione agraria occorre procedere a una modificazione profonda del meccanismo nazionale di sviluppo. Si abbandonava così (era da augurarsi definitivamente) la via illusoria delle « leggi speciali » e degli « interventi straordinari » che, anche moltiplicandosi e diventando « efficienti, razionali » non possono avviare a soluzione la questione meridionale e la questione agraria in assenza di un'azione di programmazione che intervenga nei centri fondamentali di decisione dell'economia nazionale e modifichi i rapporti sociali. Tutto questo, se era valido negli anni dell'espansione, è ancora più drammaticamente valido oggi. Non fosse altro per il fatto che le esigenze più elementari delle popolazioni meridionali (il lavoro, la casa, l'esercizio delle fondamentali esigenze di libertà e democrazia) rimangono tuttora ampiamente disattese e contrastate mentre drammatici squarci (ad Agrigento, ad Oppedo Mamertino) ripropongono il tema dei rapporti politici, della condizione civile, in una parola delle conseguenze corruttrici e fallimentari di un meccanismo che *utilizza* gli squilibri del Paese come temporaneo sostegno dell'espansione territoriale e settoriale di altre zone e del monopolio politico esercitato da vecchi e nuovi ceti della borghesia meridionale per il tramite della D. C.

Invitiamo a riflettere sul fatto che, con la legge di proroga della Cassa già approvata, con il Piano Verde n. 2 e con il pro-

getto di programma di sviluppo economico in discussione, c'è la possibilità che importanti conquiste (non soltanto di parte nostra, ma anche di parte socialista e cattolica) di carattere sociale, politico e anche culturale sul problema meridionale e su quello agrario vengano deteriorate e perfino abbandonate. In effetti la scelta, già fatta dal Governo, a favore della prosecuzione, nel Mezzogiorno, dell'intervento « straordinario » ha senso soltanto nel quadro di una programmazione che non si ponga quei problemi di modifica, profonda del meccanismo nazionale di sviluppo, e che quindi si limiti ad affidare all'intervento « straordinario » il compito, invero assai modesto ma anche nei fatti irraggiungibile, di « salvare il salvabile ».

In effetti, il progetto di programma sembra porsi, appunto, questo compito. Per quanto riguarda la distribuzione della occupazione in Italia per i prossimi cinque anni, l'obiettivo è di stabilizzare ai livelli già raggiunti le quote percentuali di occupazione nelle tre circoscrizioni geografiche. Questo significa, in altre parole, che la distribuzione dell'occupazione in Italia, nel 1970, dovrebbe essere più o meno la stessa, in termini percentuali, fra Nord, Centro e Mezzogiorno, di quella attuale. Sottolineiamo la gravità, e l'arretratezza di questo obiettivo, che deriva dal tipo stesso di ragionamento che sta alla base del « modello di sviluppo » delineato dal Piano; non si tratta di un fatto di quantità perché una diversa distribuzione delle forze di lavoro dovrebbero prevedere profonde riforme strutturali (a cominciare dall'agricoltura) e diversi indirizzi di controllo degli investimenti complessivi, in una diversa visione dei problemi del mercato e dell'accumulazione. Da questo limite di fondo del progetto di programma derivano anche le previsioni sulla diminuzione dell'occupazione agricola, sulla emigrazione, sui nuovi posti di lavoro « extra-agricoli, sulla struttura dell'occupazione (che risulterebbe, in un certo senso ancor più distorta di quella attuale) ecc.; il risultato finale sarebbe che l'occupazione extra-agricola, nelle regioni meridionali dovrebbe passare, dal 1965 al 1970, dal 26,5 al 27,4 per cento di quella totale nazionale. Per raggiungere questi obiettivi, sarebbe tuttavia necessario concentrare, nel Mezzogiorno, il 40 per cento del totale nazionale degli investimenti lordi fissi compresi quelli nell'agricoltura (il che dimostra, per altra via, come non sia sufficiente, di per sé, un flusso anche elevato di investimenti a modificare radicalmente la situazione) operare

una drastica concentrazione degli interventi nelle « aree di sviluppo » da cui dovrebbero poi propagarsi gli effetti dello sviluppo alle aree circostanti (secondo quella teoria dei poli di sviluppo che ha già dimostrato nei fatti, la sua inefficienza, ma che il progetto di programma comunitario ha ora fatto proprio).

Alla limitatezza degli obiettivi si accompagna inoltre l'incertezza della loro realizzazione. Non si possono ignorare gli orientamenti oggi prevalenti nel seno dei gruppi industriali dominanti e le previsioni che essi fanno in materia di investimenti e di occupazione, né le previsioni delle Partecipazioni statali; né infine il Piano di coordinamento elaborato dal Comitato dei ministri per il Mezzogiorno. Da questi documenti si evince che le previsioni contenute nel progetto di programma sono nel medesimo tempo limitate e velleitarie; di fatto irrealizzabili in assenza di una strumentazione in grado di influire sui centri di decisione degli investimenti.

Un discorso analogo, di proporzioni e implicazioni ancora più vaste, va fatto per l'agricoltura. Anche qui c'è stato, negli anni passati, un intervento di carattere « straordinario »; anche qui si è verificata, negli anni del « miracolo », una convergenza di forze politiche e culturali diverse, quando, nel corso della Conferenza nazionale dell'agricoltura, si è insistito da più parti sulla necessità di inquadrare i problemi dello sviluppo agricolo in una politica complessiva di programmazione e si sono individuati i nodi strutturali da sciogliere attraverso una serie di riforme.

Gli obiettivi enunciati con il Piano Verde n. 1 erano ambiziosi: aumento notevole della produzione e della produttività, diminuzione dei costi, competitività nell'area del Mercato Comune, superamento del divario fra redditi *pro capite* degli addetti all'agricoltura e redditi degli addetti agli altri settori. Cosa è successo nella realtà? Il ritmo di sviluppo della produzione è al di sotto delle previsioni e riesce sempre meno a seguire l'aumento della domanda interna: l'obiettivo di risolvere i problemi della produzione puntando principalmente sulle imprese capitalistiche, è fallito. Con il risultato reale di sperperare miliardi di risorse a favore degli agrari e, in definitiva, della rendita fondiaria. Si era posto l'obiettivo di diminuire la produzione di grano e di aumentare quella della carne: ma anche questo non è stato realizzato.

Si è dimostrato così che non è possibile affrontare la questione agraria in Italia per la via degli interventi finanziari « straordinari »

(del resto esigui): il problema è quello di una generale politica degli investimenti (anche industriali) che incida sul rapporto città-campagna (cioè: monopoli-agricoltura) e del mutamento di quelle strutture sociali che sono di ostacolo allo sviluppo delle forze produttive. La drammatica urgenza di questi problemi è resa ancora più acuta dalle conseguenze che deriveranno all'Italia dalla politica agricola comunitaria: quale che sia il giudizio da dare su di essa e fermo restando il principio costituzionale che organi sovrani per la definizione della linea di programmazione in agricoltura sono il Parlamento nazionale e le Regioni, non si può trascurare (come invece fa il progetto di programma di sviluppo) la necessità di superare o almeno attenuare le condizioni di inferiorità in cui si trova, per ragioni storiche, politiche e strutturali, la nostra agricoltura.

Come per il Mezzogiorno, anche per l'agricoltura essendosi scelta la via dell'intervento finanziario « straordinario », il progetto di programma di sviluppo, appare, al tempo stesso, limitato e velleitario. Esso prevede, per l'intero quinquennio, una somma di investimenti per l'agricoltura di 4.350 miliardi, pari al 2,3 per cento del totale delle risorse disponibili e al 17,8 per cento il totale degli investimenti direttamente produttivi. È evidente la incongruità della scelta che è alla base di questo fondamentale dato, anche se un emendamento governativo dell'ultim'ora ha aumentato di 350 miliardi la previsione. L'agricoltura, con la immensità dei suoi annosi e non risolti problemi, resta, in sostanza, ai margini del progetto di programma.

Anche per questo, le previsioni quantitative, contenute nel progetto di programma (aumento del valore aggiunto nella misura del 2,8-2,9 per cento all'anno; aumento medio annuo della produzione lorda vendibile del 3,3 per cento; contenimento della emigrazione dalle campagne nel quinquennio in 600.000 unità) non sono sostenute né da una analisi adeguata, né da una strumentazione che ne favorisce il raggiungimento.

Il velleitarismo di tali obiettivi mette in discussione tutta la costruzione del progetto di programma e i suoi stessi « vincoli »: stabilità monetaria e bilancia dei pagamenti. Una, almeno, delle cause del processo inflazionistico che minaccia la lira (insieme alle conseguenze dell'esportazione in Europa del processo inflattivo statunitense) è la situazione dell'agricoltura e, più esattamente, la rigidità qualitativa oltre che quantitativa che l'offerta agricola oppone ad ogni aumento e

qualificazione della domanda. Dallo stesso fatto traggono origine le maggiori pressioni squilibranti sulla bilancia dei pagamenti: non a caso le importazioni di prodotti alimentari continuano ad aumentare con un tasso nettamente superiore a quello globale. In questo quadro assolutamente insufficiente e inaccettabile è l'obiettivo (d'altra parte già messo in discussione dalle tendenze in atto) di portare in cinque anni i redditi agricoli per addetto dall'attuale 47 per cento al 52 per cento circa del reddito medio degli altri settori.

Ma dove appare più evidente la volontà di concepire la programmazione in agricoltura in termini di intervento finanziario « straordinario » invece che in termini di riforme strutturali è là dove il progetto di programma parla di « valorizzazione », senza discriminazione, delle posizioni imprenditive, mettendo sullo stesso piano l'impresa coltivatrice e quella capitalistica e non indicando alcuna misura seria per eliminare la rendita fondiaria.

È questa una chiara scelta a favore della grande azienda capitalistica; scelta che non solo è in contrasto con la tradizione socialista e cattolica, non solo priva il programma del consenso delle masse contadine, ma apre un conflitto insanabile sul piano economico e finanziario, tra le diverse e necessarie scelte di investimenti. Non è dubbio infatti — e torneremo su questo in sede di proposte — che noi ci troviamo di fronte in Italia alla contemporanea esigenza di massicci investimenti nell'industria e di massicci investimenti nell'agricoltura. E non è dubbio che il problema aperto da questa duplice esigenza e dai limiti dell'accumulazione può trovare soluzione solamente contando, per ciò che riguarda l'agricoltura, anche sulla cosiddetta accumulazione da lavoro. E questa può essere possibile, in una dimensione democratica, solo puntando sull'impegno libero, volontario del contadino proprietario; solo puntando sul contadino coltivatore come protagonista del processo di sviluppo attraverso quelle forme (associazione libera e volontaria cooperazione) capaci di conciliare il permanere e l'estendersi della figura del contadino coltivatore con il raggiungimento di dimensioni aziendali economiche, secondo le esigenze delle diverse colture e dei diversi gradi di sviluppo tecnologico.

Questo problema, decisivo anche ai fini del finanziamento del programma, è ignorato dal documento programmatico del centro-sinistra, così come di fatto è ignorato il pro-

blema decisivo del rapporto tra agricoltura e industria.

In sostanza, nel progetto di programma ci si limita a « registrare » le tendenze in atto. Ma l'esperienza ci ha dimostrato che né il protezionismo granario, né il denaro speso per bonifiche, per il fondo di rotazione e per il Piano Verde, né le esenzioni fiscali e contributive sono riuscite a creare un'economia agricola capace di soddisfare le esigenze del Paese, di assicurare redditi adeguati ai lavoratori agricoli, di competere con i prodotti delle altre agricolture, di allargare il mercato per i prodotti della nostra industria.

Infine, sia per l'agricoltura che per il Mezzogiorno, si rivela a pieno il carattere antidemocratico del progetto di programma. Nel Sud resta in funzione ed accresce anzi i suoi compiti la Cassa per il mezzogiorno: e questo è palesemente in contrasto con una qualsiasi visione decentrata e regionalistica del progetto di programma. Le Regioni del Mezzogiorno (comprese quelle a Statuto speciale) verrebbero ad avere, in effetti, poteri minori rispetto alle altre Regioni del Paese. L'intervento in agricoltura viene visto come diretta ed esclusiva emanazione del Ministero dell'agricoltura. I poteri specifici delle Regioni in materia agricola vengono ignorati. Gli enti di sviluppo agricolo (già così limitati, nei loro compiti, dalle leggi attuali) vengono ridotti al ruolo di esecutori burocratici e decentrati del Ministero dell'agricoltura. Ancora una volta, la questione agraria e quella meridionale appaiono come le cartine di tornasole sulle quali si verificano non solo la validità generale degli obiettivi di sviluppo economico, ma anche il carattere democratico di una politica.

IV. — CONTENUTO E METODO DEL PROGRAMMA DI FRONTE AI PROCESSI IN ATTO

Una puntuale conferma della validità delle nostre critiche al programma è data dall'esame delle vicende dell'economia italiana negli ultimi anni.

A tali vicende ci siamo già richiamati per rilevare come un alto tasso di sviluppo del reddito nazionale, e, in generale, l'espansione di tutto il nostro sistema economico lungi dal rappresentare un dato acquisito che richiederebbe semplicemente un intervento riequilibratore dello Stato, rappresentano un obiettivo da raggiungere attraverso tutta la politica di piano.

Occorre aggiungere che l'esame delle vicende economiche del 1964 e del 1965 dimostra che l'espansione del reddito nazionale non soltanto è stata in quegli anni inferiore a quella prevista nel progetto di programma, ma è stata altresì determinata da fattori eccezionali difficilmente ripetibili e sui quali non si può fare costante affidamento. A determinare l'aumento del reddito nazionale del 2,7 per cento nel 1964 e del 3,4 per cento nel 1965 e a porre le premesse dell'attuale ripresa hanno concorso infatti: da un lato, una sensibile espansione del prodotto dell'agricoltura, superiore alle stesse previsioni medie del progetto di programma, determinata da un andamento climatico particolarmente favorevole, dall'altro l'altissimo livello della domanda internazionale di beni e di servizi derivante dal fatto che nei principali paesi capitalistici è proseguita una fase di intensa espansione economica.

Ma l'eccezionale sviluppo delle nostre esportazioni (+11,6 per cento nel 1964 e +19,9 per cento nel 1965), se ha prima impedito la caduta e poi sollecitato la ripresa dell'attività produttiva di molti settori industriali, ha provocato prima una contrazione e poi una stagnazione della massa delle risorse materiali impiegate sul mercato interno. Le ripercussioni di tale fatto sono state particolarmente marcate nel campo degli investimenti che, in complesso, sono diminuiti del 6,5 per cento e dell'8,2 per cento rispettivamente nel 1964 e 1965. Ancor più gravi sono state le flessioni registrate in questi stessi anni dagli investimenti nei settori direttamente produttivi; nell'agricoltura esse sono state del 16,1 per cento e dell'1,3 mentre nell'industria, dopo la contrazione del 20 per cento registrata nel 1964, si è avuta nel 1965 un'ulteriore flessione pressoché identica: esattamente del 19,9 per cento. Per il 1966 era stato previsto un aumento, rispetto al 1965, dell'8 per cento, ma, mentre l'aumento del reddito supererà le previsioni, l'incremento degli investimenti non sarà superiore al 6 per cento.

In seguito a ciò, malgrado l'insistenza sulla necessità di accrescere il grado di competitività e di efficienza della nostra economia, lo sforzo volto al potenziamento dell'apparato produttivo nazionale è diminuito, proprio mentre negli altri paesi capitalistici ha conseguito un forte impulso. Nel 1964 e nel 1965 gli investimenti complessivi mentre sono diminuiti in Italia del 6,5 e dell'8,2 per cento, in Francia sono aumentati del 10,2 per cento e del 5 per cento, nella Germania Occidentale

dell'11,9 per cento e del 6,6 per cento, in Gran Bretagna del 16,4 per cento e del 3,6 per cento, negli Stati Uniti del 6,7 e dell'8,8 per cento.

Rilevando l'opposto andamento degli investimenti in Italia e negli altri grandi paesi capitalistici non si vuole disconoscere che nel nostro Paese alcuni grandi gruppi hanno conseguito negli ultimi due anni un notevole accrescimento della propria efficienza. Tutta l'industria italiana nel suo complesso ha registrato un notevole aumento della produttività: la produzione per ora di lavoro nell'industria manifatturiera è risultata, infatti, nel 1965, del 21 per cento superiore rispetto al 1963. Ma se si considera che questo risultato è stato conseguito soprattutto attraverso una grave contrazione dell'occupazione e con un crescente grado di inutilizzo delle riserve disponibili (manodopera anche specializzata, capacità produttiva, capitali liquidi), risulta evidente che in complesso il grado di efficienza del sistema economico nazionale, la cui misura non può essere data che dalla capacità di utilizzare appieno le risorse esistenti ha registrato un sostanziale abbassamento. I grandi gruppi economici e il Governo hanno perseguito non già l'efficienza dell'intero sistema, ma semplicemente e soltanto l'aumento della redditività del capitale investito nelle singole imprese (quindi il miglioramento del rapporto costi-ricavi e l'aumento del tasso di profitto); di conseguenza alcuni aspetti essenziali della nostra economia hanno avuto e continuano ad avere un andamento opposto a quello che sarebbe necessario per procedere nella direzione delle « finalità » degli « obiettivi » indicati nel progetto di programma.

Questa scelta, limitata a favorire l'efficienza di singole grandi aziende ha dato l'avvio — come è noto — ad un vasto processo di riorganizzazione tecnico-produttiva e finanziaria, tuttora in atto, che ha già provocato gravi conseguenze e di ordine economico e politico.

Gli investimenti, specie quelli nell'industria, sono stati indirizzati non già verso l'espansione della capacità produttiva, quanto verso la pura sostituzione del lavoro con le macchine. Rilevare tale tendenza non significa, evidentemente, disconoscere la necessità di accrescere il grado di meccanizzazione dell'industria italiana. È indubbio però che questa tendenza, se è disgiunta da un forte sviluppo della massa complessiva degli investimenti produttivi, non può avere altro effetto che l'aumento della disoccupazione, l'intensificazione dello sfruttamento e la riduzione

del potere contrattuale delle organizzazioni sindacali nei luoghi di lavoro.

Dalla politica degli investimenti di questi anni è già derivata una sensibile riduzione dell'occupazione. Secondo la rilevazione della Confindustria, l'occupazione industriale è scesa infatti da 4.078.125 nel 1963 a 3.631.900 nel 1965. Secondo l'indagine I.S.T.A.T. sulle forze di lavoro, l'occupazione complessiva, dopo la contrazione di 512 mila unità registrate tra l'aprile 1964 e l'aprile 1965, ha subito, nei dodici mesi successivi, un'ulteriore contrazione di circa 200 mila unità.

Contemporaneamente, è diminuita (e in misura assai marcata) la quota della popolazione attiva sul totale della popolazione presente nel Paese: si è passati infatti dal 39,6 per cento nell'aprile 1964, al 38,4 per cento nell'aprile 1965, al 37,6 per cento nell'aprile scorso. Oggi, pertanto, anche in seguito alla emigrazione all'estero, poco più di un terzo della popolazione italiana compone il quadro delle forze di lavoro. Assai rilevante e in continuo aumento è la massa della disoccupazione nascosta esistente nel nostro Paese. Si aggiunga che sul totale delle forze di lavoro registrate dall'I.S.T.A.T. una quota del 3,4 per cento risulta ufficialmente disoccupata, mentre un'altra parte (l'1,4 per cento) risulta sottoccupata.

Alla riduzione quantitativa della occupazione si aggiunge un deterioramento della sua composizione interna. Questo processo appare con grande evidenza se si esaminano i dati relativi all'occupazione femminile; essa è diminuita in generale nel settore del lavoro dipendente (ove la prestazione lavorativa è più stabile e ricca di valori professionali) e, soprattutto nell'industria. Tutte le regioni, comprese quelle assunte dal progetto di programma come punto di riferimento positivo per i futuri sviluppi della occupazione femminile, risultano colpite da tale tendenza.

Mentre i livelli di produttività si sono elevati, si è andata estendendo la sotto occupazione industriale come fenomeno connaturato, funzionale, alla ristrutturazione capitalistica. Tipica, in questo senso, è la condizione delle lavoratrici stagionali delle industrie alimentari, competitive sul piano internazionale: è esemplare l'estensione del lavoro a domicilio verificatasi anch'essa contemporaneamente al processo di riorganizzazione economica seguito alla fase congiunturale del 1964. Tale processo, infatti, non ha portato soltanto ad un rinnovamento tecnologico e ad una con-

centrazione produttiva con i caratteri negativi più sopra descritti, ma anche ad un ritorno a forme pre-moderne di organizzazione del lavoro.

Ricorrendo al lavoro a domicilio una serie di aziende piccole, ma anche di media e grande dimensione, ha cercato di ridurre i costi della produzione. Lo estendersi di tale fenomeno, dopo un periodo in cui sembrava esso fosse avviato verso un riassorbimento, man mano che si venivano liquidando i settori pre-moderni dell'economia italiana, acquista così un nuovo e assai più grave carattere: esso tende cioè a stabilizzarsi, a divenire una componente funzionale allo sviluppo in atto. (Particolarmente grave appare in questo quadro il fatto che persino l'industria di Stato — vedi per esempio la Lane Rossi-Schio — non siano estranee a questa tendenza, tanto è vero che anche esse direttamente o indirettamente, si accingono a trasferire o hanno trasferito alcune fasi della loro produzione al lavoro a domicilio con grave pregiudizio non solo del livello retributivo della manodopera interessata, ma di una più razionale ed efficiente utilizzazione delle forze-lavoro).

Non si può negare infine che il ricordato aumento del 21 per cento della produzione per ora lavorata sia stato ottenuto in buona parte con l'intensificazione dei ritmi e dello sforzo fisico richiesto ai lavoratori, favorita da un lato dalla riorganizzazione produttiva, dall'altro dalla esistenza di una disoccupazione diffusa che ha reso particolarmente incisivo il ricorso alla minaccia del licenziamento da parte del padronato.

Un altro aspetto dei processi in atto nella nostra economia, sul quale è necessario richiamare l'attenzione, è dato dalla concentrazione finanziaria. I fatti più significativi registrati negli ultimi tempi sono ben noti: basti, per tutti, ricordare la fusione Edison-Montecatini. Lo sviluppo della concentrazione finanziaria, che il Governo ha favorito con la legge 18 marzo 1965, n. 170, ha già raggiunto in Italia proporzioni tali da rappresentare una grave minaccia sia in ordine economico, che di natura politica. Alla fine del 1965, 29 società per azioni private aventi un capitale sociale di 1.596 miliardi, attraverso il controllo su oltre 317 società con un capitale sociale di 1.358 miliardi, sono giunte a disporre del 34 per cento dell'intero capitale sociale delle 41 mila società per azioni esistenti in Italia. Di fronte a tali cifre non si può dubitare dell'esistenza di un dominio monopolistico ed oligopolistico

in importanti settori della nostra economia, dominio che rappresenta un grave freno allo sviluppo. Tale concentrazione del potere economico in mani private rappresenta altresì un attentato permanente al funzionamento effettivo delle istituzioni democratiche e ai loro effettivi poteri di indirizzo sulla vita nazionale.

Bastano questi dati per misurare tutto il velleitarismo di un programma che la relazione di maggioranza pretende corrisponde ad un modello fondato su esatte relazioni interne strettamente interdipendenti e quindi non modificabili senza incidere sull'armonia dell'insieme. La sola cosa non modificabile appaiono in realtà questi dati e questi processi dal cui andamento, governato dai gruppi finanziari italiani e internazionali dipenderà *se e come* alcuni obiettivi marginali saranno raggiunti.

Si può valutare, sulla base di queste considerazioni, quanto assurda sia la pretesa di chiedere alle grandi masse popolari un consenso a questo piano e dei sacrifici per la sua attuazione. L'adesione delle masse lavoratrici è condizione essenziale per una pianificazione a lunga scadenza, con obiettivi che vanno per loro natura ben oltre l'arco di tempo di una qualsiasi maggioranza governativa. Ed è condizione essenziale per risolvere il complesso problema del rapporto tra obiettivi a breve e obiettivi di lungo periodo. Ma né per i suoi contenuti, né per il suo metodo il progetto di programma quinquennale che ci viene presentato è in grado di sollecitare e garantirsi questo consenso.

Dei contenuti si è già detto. Deliberatamente in questa sede ci siamo limitati ad un controllo di conformità tra obiettivi generali e obiettivi specifici, tra obiettivi e strumenti quali il progetto di piano ci presenta. Ci siamo astenuti dall'allargare questo controllo di conformità agli obiettivi reali che la situazione, a nostro avviso, ha fatto maturare e reso urgenti per una programmazione democratica. Abbiamo dimostrato come nello stesso ristretto orizzonte del progetto di programma si dia una non conformità degli obiettivi specifici con quelli generali; abbiamo rilevato la generale inadeguatezza del rapporto tra mezzi e fini e, principalmente, la mancanza di strumenti che assicurino il raggiungimento dei fini dichiarati con l'impiego dei mezzi disponibili; abbiamo dimostrato come, anche se per avventura, la formazione delle risorse dovesse essere nel quinquennio quella prevista, la sua utilizzazione non sarà in ogni caso quella indicata.

Sul metodo abbiamo, purtroppo, poco da dire. Il programma ignora totalmente, infatti, la questione di un'organizzazione democratica del consenso e cioè il problema delle forme, delle procedure e degli istituti attraverso i quali effettuare una mobilitazione di forze capaci di modificare i processi in atto e di dare sostanza ideale e politica dell'intervento pubblico. Non c'è una sola pagina che elevi il progetto di programma al di sopra di un burocratismo contabile, tanto più risibile in quanto appaiono spesso privi di ogni base le cifre e gli indici posti a fondamento della costruzione. Le Regioni, atto e di dare sostanza ideale e politica agli enti locali sono presi in esame (quando lo sono) come centri subordinati, come organi decentrati del potere burocratico centrale, mai come luoghi in cui si possa organizzare una volontà politica.

Sono completamente ignorati i pericoli per la democrazia, per l'autonomia ideale, politica, sindacale della classe operaia che comportano le tendenze alla concentrazione, in gruppi sempre più ristretti delle leve di comando economico. Sono ignorati i processi sempre più massicci di condizionamento dei consumi e dei bisogni.

Il programma si limita a sollecitare un consenso soltanto alle condizioni di equilibrio che vengono prefigurate (e che, a parte ogni altra considerazione, muteranno in base ai principî della « scorrevolezza »). Di qui la riduzione del discorso sulla democrazia a quello sulla « responsabilità » dei sindacati e alla politica dei redditi; in concreto ad una enunciazione che ignora il valore della autonomia del movimento rivendicativo ai fini della realizzazione di una programmazione democratica dello sviluppo.

Il nostro gruppo ha in diverse occasioni ribadito il suo rifiuto della « politica dei redditi », intesa come prefigurazione e concertazione al vertice della dinamica salariale. La nostra critica, la quale non ignora la necessità e l'opportunità dell'intervento dello Stato, con i suoi strumenti ordinari (fisco, credito, ecc.) anche nella distribuzione del reddito, né le sperequazioni oggi esistenti anche all'interno del settore dei redditi di lavoro (ci riferiamo, per esempio, agli stipendi palesi e occulti dell'alta burocrazia pubblica e privata) ha trovato ancora recentemente conforto e conferma nel fallimento di esperienze straniere — precedentemente indicate come modelli. Tale fallimento è ammesso ormai anche da forze lontane dalle nostre posizioni.

In questa sede ci limiteremo a ricordare in modo schematico le nostre argomentazioni:

a) ingabbiando la dinamica salariale il potere pubblico si priva dell'unica forza reale di contestazione e di condizionamento delle scelte dei gruppi privati;

b) privando il sindacato (che esiste solo in quanto esista una autonomia della dinamica salariale) della capacità di esprimere autonomamente i bisogni, sulla base di una unità e solidarietà di categoria e di classe, il programmatore abbandona i consumi alle pure scelte che saranno indotte dai monopoli, con conseguenze negative non solo sul piano economico, ma su quello sociale e civile;

c) ingabbiando i sindacati il potere pubblico non solo si priva di una forza determinante ai fini della lotta per una programmazione democratica, ma colpisce lo stesso ruolo dei partiti. Di tutti i partiti, che dall'autonomo sviluppo della lotta sindacale e dalle tensioni che essa determina traggono una verifica dei processi sociali in atto e possono quindi fondare il loro ruolo specifico che è di determinarne lo sbocco politico in un contesto nazionale e nella ricerca di soluzioni valide per tutta la società;

d) ogni parallelismo forzatamente instaurato tra aumenti salariali e aumento medio della produttività non solo ignorerebbe gli squilibri interni al livello medio di produttività, ma — stabilendo un premio per i settori e per le aree territoriali a livello più alto di produttività — favorirebbe l'aggravamento di tali squilibri;

e) nulla garantisce che la formazione di risparmio ottenuto con la compressione della dinamica salariale entro i limiti dell'aumento della produttività media del sistema venga utilizzata per il finanziamento degli investimenti produttivi e sociali, necessari per il raggiungimento degli obiettivi del programma;

f) non siamo di fronte, oggi, ad una tendenza alla rapida dilatazione della quota dei redditi da lavoro. Da due anni, anzi, si assiste ad una sensibile contrazione, sia in senso assoluto che relativo. Nella sola industria manifatturiera sia a seguito della contrazione dell'occupazione, sia in seguito all'azione del Governo che ha pesantemente appoggiato la resistenza padronale alle rivendicazioni sindacali, il monte salari espresso in termini reali ha registrato una contrazione del 3,5 per cento. Ben maggiore è la contrazione se si tiene conto dei processi in atto nell'industria edilizia. Tale contrazione dei redditi da lavoro non ha avuto alcuno degli effetti benefici che gli apostoli della « politica dei redditi » le at-

tribuiscono, ma ha finito per porre in discussione quello stesso livello dei consumi privati, del quale il progetto di programma ipotizza lo sviluppo.

Indubbiamente il sindacato ha un ruolo positivo e specifico nella programmazione. Ma esso deve essere definito nel quadro di uno sviluppo democratico generale che ne esalti la funzione specifica autonoma ed istituzionale. Nel quadro cioè di quel discorso sulla democrazia che il progetto di programma ignora aggiungendo ulteriori, gravi motivi a quelli più strettamente economici che ci inducono a chiedere alla Camera il suo rigetto per passare alla definizione delle linee di un programma effettivamente democratico.

V. — SENSO E CARATTERE DEMOCRATICO DELLA NOSTRA ALTERNATIVA

La proposta generale che il Gruppo Comunista contrappone a quella avanzata dal Governo e dalla maggioranza di centro-sinistra, attraverso il progetto di programma discende esplicitamente dall'elaborazione compiuta negli ultimi anni nell'arco delle forze della sinistra italiana, laica e cattolica. Noi proponiamo una programmazione democratica fondata su grandi riforme e capace quindi di organizzare lo sviluppo dell'intera società secondo le esigenze della collettività, lasciando sopravvivere e utilizzando i meccanismi del mercato e del profitto. Proponiamo cioè una economia a due settori, quale si è realizzata in altri paesi dell'occidente, ma nella quale, per la prima volta, sia il settore pubblico, democraticamente diretto secondo le esigenze sociali, *ad orientare l'intero sistema delle scelte economiche.*

Non concepiamo questo obiettivo come una sorta di « società intermedia » tra capitalismo e socialismo, ma come un terreno nuovo di lotta, un processo aperto nel corso del quale la volontà pubblica, democraticamente organizzata e posta in grado di far valere sulla base di una visione d'insieme, le proprie autonome scelte, possa battere il potere economico e politico dei monopoli ed aprire nuove prospettive, non solo di produzione e di produttività, ma di libertà, democrazia e giustizia.

Prima condizione per garantire la preminenza del momento pubblico e insieme, il suo carattere democratico — non autoritario, non burocratico — è « un allargamento delle basi e dei contenuti reali del regime democratico, lo sviluppo della democrazia in tutte le sue forme, contro ogni suo logoramento e svuotamento e contro ogni tendenza ad in-

voluzioni autoritarie » (Tesi dell'XI Congresso del P.C.I.).

Attuare un'inversione di tendenza, determinare una linea alternativa a quella che le forze dominanti del capitalismo vanno imponendo, non comporta solo profonde modifiche delle strutture economiche, ma implica anche sostanziali trasformazioni democratiche. In particolare, comporta sul terreno politico istituzionale:

a) una trasformazione del potere statale che sottoponga realmente gli organismi pubblici, a tutti i livelli, alla volontà collettiva democraticamente elaborata (rafforzamento del potere parlamentare e adeguamento delle strutture e del lavoro del Parlamento ai compiti che la programmazione comporta: istituzione dell'ente regione; difesa e rafforzamento di tutte le autonomie locali);

b) una partecipazione attiva delle masse operaie e contadine, e dei lavoratori in genere, alle decisioni di politica economica (controllo degli enti di sviluppo in agricoltura; democratizzazione della struttura previdenziale; rafforzamento del potere contrattuale delle organizzazioni sindacali a partire dalla pubblica partecipazione di organismi operai al controllo);

c) un'articolazione democratica della società in una serie di momenti autonomi che contrastino le tendenze antidemocratiche e burocratiche, esaltino e organizzino la partecipazione popolare alla vita collettiva, diano sostanza ideale e politica all'intervento statale (ruolo del sindacato, ruolo dei partiti, delle organizzazioni culturali, di massa, ecc.).

Quando insistiamo sul carattere « democratico » della programmazione, non ci riferiamo soltanto all'approvazione del progetto di programma da parte del Parlamento, e cioè all'adempimento formale di imprescindibili obblighi costituzionali, ma ad una *estesa, articolata, organizzata* partecipazione della classe operaia e delle masse lavoratrici alla elaborazione e all'attuazione della politica di piano. Non può essere ignorato il quadro economico-sociale in cui si colloca l'inizio, in Italia, di una politica di piano; essa prende l'avvio mentre si presentano vasti processi di riorganizzazione e ristrutturazione di settori fondamentali dell'economia italiana, prima di tutto nell'industria. Tali processi avvengono sotto l'insegna e la direzione di una accelerata concentrazione industriale e finanziaria, la quale utilizza spinte oggettive connesse allo sviluppo tecnologico, procede ad integrazioni a livello internazionale, sollecita un ruolo sempre più importante del capita-

lismo di Stato, e in generale, della mediazione statale, e, sia direttamente, sia attraverso la sua influenza sull'apparato statale, tende a incidere sempre più profondamente nella società civile (nei modi di vita, nei consumi, nelle forme associative, ecc.). Il processo di concentrazione monopolistica ha ormai questi caratteri e dimensioni, e sfrutta ai suoi fini necessità oggettive; una logica imperiosa spinge, e in certo modo costringe, le grandi concentrazioni monopolistiche ad estendere sempre più il loro dominio sulla società. Una programmazione quindi, che miri a far prevalere l'interesse della collettività sugli interessi dei grandi gruppi economici privati si impegna in un aspro scontro sociale e politico: scontro che chiama in causa questioni decisive di potere. E impensabile una vittoria in questo scontro, se la volontà politica che presiede al Piano non riesce a trovare la sua base non solo nel governo e nel Parlamento, ma più profondamente nella società; più precisamente, se essa non si sostiene su uno schieramento e un'alleanza di forze sociali, che abbia come asse la classe operaia, che mobiliti le forze vitali interessate a una liberazione dal dominio dei grandi monopoli, e sia quindi in grado di dare battaglia ai diversi livelli sociali, politici, istituzionali in cui lo scontro si presenta e sui terreni in cui più ampie siano le possibilità di lotta.

Il genuino carattere democratico della programmazione sta nella corrispondenza tra i fini che essa si propone e la costruzione di un sistema di alleanze sociali che abbia la forza di combattere per realizzarli. Per capacità di mobilitazione intendiamo non l'uso delle masse a scopo di agitazione per sorreggere obiettivi elaborati da un gruppo illuminato di tecnocrati e di programmatori, ma la costruzione di uno schieramento politico, di una volontà articolata di lotta a livello di milioni di uomini. Perciò una politica di piano non è solo la stesura del programma, e nemmeno l'atto di governo e legislativo, ma l'avvio di una battaglia politica, la costruzione di un blocco di forze. Il programma contribuisce a determinare questa costruzione, sulla base di una chiara scelta nello scontro sociale, e ne è determinato.

Questa partecipazione articolata dalle masse è, d'altronde, la sola effettiva garanzia contro il peso degli apparati burocratici. Nel momento in cui lo Stato estende la sfera della sua azione, sino a perseguire la programmazione dello sviluppo economico generale, si presentano pericoli di arbitrio e di quel particolare tipo di burocratismo che si ma-

schera sotto la vernice della tecnocrazia. Non ci si può illudere che il contrappeso a questo pericolo statalista possa essere rappresentato dalle concentrazioni economiche private, se è vero che sono proprio esse che spingono allo svuotamento delle assemblee politiche e al prevalere degli apparati burocratici. La burocrazia, infatti, si presenta come lo strumento più disponibile alla influenza del grande capitale e la « neutralità » della tecnica è una componente della mistificazione con cui vengono celati e distorti i termini dello scontro di classe. Il pericolo di degenerazioni burocratiche e di mistificazioni tecnocratiche è dunque presente ed ha il suo risvolto nello estendersi di un nuovo clientelismo attorno ai Partiti che ne limita la capacità di mediazione politica, li riduce a organizzatori del consenso non sulla base di scelte programmatiche di fondo, ma di concessioni settoriali e corporative.

Se non si vuole quindi che l'avvio di una programmazione statale nell'economia conduca a questi fenomeni degenerativi o li accentui occorre che la volontà politica, capace di avviare e realizzare una programmazione democratica, non si costruisca solo al vertice governativo e parlamentare ma si ramifichi nel Paese e nello stesso processo produttivo, investendo le grandi masse lavoratrici, chiamandole a partecipare sul terreno delle scelte fondamentali, e nei momenti della elaborazione, dell'attuazione, del controllo della politica di piano. Il carattere democratico di una programmazione antimonopolistica si presenta dunque come una necessità. La vicenda stessa del Progetto di programma lo dimostra: l'aver congelato l'elaborazione del piano nei corridoi governativi, l'aver rifiutato una preventiva consultazione del Parlamento, l'averlo separato dalle rivendicazioni ed elaborazioni scaturite dai movimenti di massa non ha dato nè robustezza, nè rapidità alla politica di piano, anzi ha spinto a continui rinvii, confusioni, successive involuzioni.

Il carattere democratico di una programmazione non può essere solo enunciato, ma deve esprimersi in scelte politiche precise. La prima di queste scelte consiste nel *riconoscimento dell'autonomia del sindacato*, e quindi nel rifiuto della centralizzazione delle scelte salariali, del condizionamento e della burocratizzazione dei sindacati, che sono alla base della politica dei redditi. Il programmatore non solo deve rinunciare al tentativo di subordinare i sindacati di classe, ma deve sollecitarne l'autonomia.

Perché nell'autonomia, nella ramificazione, nel rafforzamento del potere contrattuale del sindacato nell'azienda è una indispensabile leva contro l'appiattimento delle rivendicazioni ai livelli più arretrati, e quindi contro il permanere di posizioni privilegiate a favore dei gruppi capitalistici più forti, che sono una delle fonti degli squilibri, delle posizioni di monopolio e di illecito potere politico.

Ove passasse in un modo o nell'altro la pianificazione centralizzata dei salari il programmatore statale si ritroverebbe dinanzi i gruppi monopolistici rafforzati nella fabbrica, più dotati di strumenti per perseguire la loro opera di frantumazione corporativa della società e quindi più in grado di condizionare lo Stato e il programmatore stesso.

Noi non ignoriamo certo che lo sviluppo della lotta rivendicativa pone continuamente problemi ad un programma di sviluppo modificando le dimensioni dell'accumulazione, della formazione e distribuzione del reddito, dell'orientamento dei consumi. Affermiamo però che il potere pubblico deve affrontare questi problemi non già attraverso la burocratizzazione dei sindacati, ma mediante gli strumenti suoi propri; sia, come abbiamo già rilevato, mediante gli strumenti classici della manovra degli investimenti e degli incentivi, del fisco, dell'orientamento dei consumi, sia attraverso gli strumenti offerti da riforme, che aumentino la produttività sociale, creino spazio all'elevamento del tenore di vita, accrescano la produttività e la qualificazione del lavoro e contemporaneamente sollecitino l'autonoma responsabile partecipazione dei sindacati di classe. È questo il terreno per un discorso autentico con i sindacati; discorso senza dubbio più complesso e mediato ma che garantisce una condizione essenziale di sviluppo democratico, ha nell'autonomia dei sindacati una verifica continua agli errori burocratici o alle « strette » troppo pesanti e, mentre sollecita la partecipazione responsabile dei sindacati alla elaborazione del piano, lascia ai partiti la responsabilità delle sintesi politiche.

L'altra scelta necessaria per garantire il carattere democratico del piano, è *l'attuazione delle Regioni*. Per responsabilità della classe dirigente e della D.C., — il nostro Paese giunge all'appuntamento della politica di piano con un ordinamento pesantemente centralizzato, e per giunta con una crisi della rete di autonomie locali imposte dalla lotta democratica e popolare nel corso di mezzo secolo. Una programmazione dello sviluppo ha

bisogno di una dimensione di ordine regionale, che permetta di articolare le grandi scelte nazionali e al tempo stesso superi il limite dei confini comunali e provinciali. Non si tratta solo di una dimensione « tecnica », che possa realizzarsi attraverso un decentramento burocratico, bensì di una questione che ha due profili *politici* essenziali:

1) in un paese dove gli squilibri territoriali hanno assunto per la loro gravità caratteri storico-politici fino a divenire aspetti della questione nazionale (vedi la questione meridionale e l'autonomismo siciliano e sardo), i Consigli regionali sono lo strumento attraverso il quale le popolazioni possono partecipare alla costruzione di una politica di risanamento degli squilibri, sulla base di una sintesi che colleghi il particolare al quadro generale nazionale. È insomma la via per la costruzione democratica di un tessuto nazionale *unitario*;

2) dato lo squilibrio crescente industria-agricoltura, dati i processi aggravati di penetrazione monopolistica in agricoltura e di conseguente, pesante subordinazione di masse vastissime di lavoratori della terra (coltivatori diretti, coloni, mezzadri, ecc.) non solo alla intermediazione parassitaria ma alla industria di trasformazione, le assemblee regionali sono la dimensione politica necessaria per stabilire un nuovo rapporto città-campagna, per dare sostegno alle associazioni contadine, alla riforma agraria (assumendo come fulcro l'Ente regionale di sviluppo), a una nuova rete di distribuzione. In sostanza, per costruire quel rapporto di alleanza fra masse lavoratrici urbane e contadini, che le attuali classi dominanti lavorano continuamente ad impedire o spezzare.

Perciò l'istituzione delle Regioni è urgente e deve accompagnarsi alla definizione chiara del loro ruolo, e del ruolo particolare delle Regioni a statuto speciale, nel processo di elaborazione e di attuazione del piano. La volontà di inserire *subito* e *pienamente* le Regioni nella programmazione deve manifestarsi nella approvazione rapida della *legge elettorale* (sola via per non ritardare ulteriormente l'avvento dei Consigli regionali), nella chiara definizione, nel progetto di piano e nella « legge sulle procedure » — della quale, ancora una volta, sollecitiamo la presentazione —, dei compiti della programmazione che spettano alle Regioni; nella consultazione delle Regioni a statuto speciale e degli organismi di programmazione regionale già esistenti, sul contenuto di questo piano; nell'accoglimento dell'ordine del giorno votato

dall'Assemblea regionale sarda; nel riconoscimento dei particolari poteri della Regione siciliana; nell'attuazione dell'articolo 50 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia e nell'accoglimento delle richieste della Valle d'Aosta. Per il Trentino-Alto Adige dovranno essere consultate anche le province autonome di Bolzano e Trento. È inconcepibile che il Parlamento discuta il progetto di programma senza che siano definiti — se non sul terreno legislativo, almeno su quello politico — tempi, contenuti, modi della riforma regionale. Deve vedersi in ciò il segno allarmante di un orientamento che ancora una volta rilutta a uno smantellamento del centralismo che ha governato sin dalla nascita lo Stato italiano.

Infine una programmazione, che affronti i compiti che ci siamo sforzati sinora di delineare ha bisogno di riconoscere e sollecitare la partecipazione delle forze politiche, che sono espressione della contrastata realtà del Paese. Da ciò — e non solo da espliciti obblighi costituzionali — deriva il ruolo del Parlamento, della sede più solenne in cui le forze politiche misurano le loro visioni dello sviluppo. È questa partecipazione *continua ed attiva* delle forze politiche alla programmazione, che occorre organizzare. Una profonda riforma della società è proposta nella Costituzione; una parte grande — politicamente la più attiva — della Nazione pone apertamente, e come questione attuale, la rivendicazione di un mutamento dello stesso sistema sociale. In una società, in cui sono aperte questioni di tale portata, una programmazione che non si fondi su una partecipazione e un confronto tra le forze politiche è un'operazione di pesante contenuto autoritario. Non si tratta soltanto di assicurare la partecipazione formale del Parlamento al progetto di programma, che è fuori discussione. Si tratta di costruire, nel rispetto delle norme costituzionali un metodo di elaborazione, di discussione e approvazione, di attuazione del piano, che consenta la partecipazione effettiva di tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento.

Occorre che il Parlamento possa realmente *emendare* il programma (e non solo *presentare* emendamenti) e poi controllarne l'attuazione e lo sviluppo (o — come si dice — lo scorrimento). Di qui la necessità che il dibattito parlamentare sul progetto di programma preveda una fase in cui sia possibile intervenire nella *redazione* del piano, anche sulla base della conoscenza dei piani regionali e delle proposte essenziali avanzate dalle Regioni, e che ogni anno si dia luogo ad una fase di rendiconto, di controllo e di aggiorna-

mento. Da ciò la necessità che l'istituto parlamentare sia rinnovato e attrezzato, nei suoi strumenti di studio, di conoscenza e di controllo e nelle sue procedure, in modo da poter seguire la realtà economica del Paese e da esercitare la sua azione di controllo sull'Esecutivo.

In questo quadro uno dei modi per misurare l'effettiva volontà politica di assicurare questo ruolo del Parlamento sta prima di tutto, e torneremo a sottolinearlo, in una ristrutturazione dell'industria di Stato, che consenta non solo un irrobustimento, ma anche un controllo sugli indirizzi di questa leva fondamentale.

Abbiamo indicato alcune scelte essenziali essendo ben consapevoli che tali riforme richiedono uno loro scala di tempi e di priorità e un impegno grande, combattivo, prolungato. Ma vi sono atti politici immediati che possono essere compiuti e che possono essere chiara indicazione di una volontà rinnovatrice. Non escludiamo una graduazione delle riforme nel tempo; chiediamo che sia chiara fin d'ora la direzione in cui si cammina. Non ignoriamo la durezza dello scontro, ma sottolineiamo l'importanza della posta in gioco. Si tratta di verificare nei fatti che l'efficiente programmazione di una moderna società industriale non è in antitesi ad una estensione della democrazia, ma anzi, meglio, si fonda sulla partecipazione democratica dei cittadini.

VI. — LE FINALITÀ DI UN PROGRAMMA DEMOCRATICO

Quali sono le finalità cui deve indirizzarsi la volontà pubblica? Attorno a quali finalità può essere organizzato il consenso delle masse dando un contenuto ideale e sociale all'intervento programmato?

Abbiamo espresso in altre occasioni, e ri-confermiamo il nostro consenso con i fini indicati dalla nota aggiuntiva del 1962 e ripresi dal progetto di programma: superamento degli squilibri settoriali, territoriali, sociali che caratterizzano lo sviluppo del Paese. Una più rigorosa individuazione delle finalità da perseguire appare tuttavia necessaria — lo abbiamo già detto — alla luce del dibattito e dei nuovi sviluppi della situazione. Nel momento del cosiddetto « miracolo », infatti, una gerarchia di finalità fu individuata partendo dal presupposto che determinati fini fossero ormai acquisiti: primo tra tutti quello del-

l'occupazione. La realtà ha dimostrato l'inconsistenza di quell'ipotesi che, del resto anche allora, poteva apparire fondata solo a condizione di circoscrivere il problema dell'occupazione alle forze di lavoro ufficialmente registrate in una stabile condizione professionale, cancellando dal quadro una gran parte delle forze sottoccupate, le forze di lavoro emigrate, le masse femminili. Contemporaneamente in questi ultimi anni si è riproposto, in un quadro nuovo, un tema decisivo degli anni della lotta di liberazione e dell'immediato dopoguerra: quello dell'autonomia politica del nostro Paese. Anche qui al di là di scelte servili, compiute dai governi centristi e di centro-sinistra, vi è stato un errore di valutazione. L'errore di ritenere acquisita una certa autonomia dell'Europa nei confronti dell'imperialismo statunitense e, in questo quadro, di ritenere possibile e facile in una prospettiva « irreversibile » di distensione l'affermazione di un ruolo « italiano ». Queste illusioni sono cadute e si ripropone nell'ambito del processo di integrazione europea e nell'ambito di tutto il quadro internazionale, sconvolto da nuove aggressioni dell'imperialismo americano, il problema dell'indipendenza del nostro Paese, di una sua autonomia di intervento a favore della coesistenza, della pace, del diritto dei popoli alla libertà e autodeterminazione.

La dipendenza del nostro Paese, nel quadro atlantico e nel quadro del M.E.C., ha molteplici cause, in gran parte collegate a scelte deliberate dalla democrazia cristiana, in primo luogo, e anche da forze, come quella socialista, che in un momento drammatico per le sorti della pace hanno dimenticato il proprio patrimonio ideale non solo antimperialista, ma pacifista e neutralista. Ma oggi si scontano anche le conseguenze di errori e scelte economiche che hanno ridotto il nostro grado di competitività e hanno portato in taluni casi a situazioni semicoloniali di vassallaggio, sia nell'ambito del M.E.C., sia nel più ampio contesto internazionale. Un programma di sviluppo, dunque, deve proporsi come fine anche una maggiore indipendenza nazionale, intesa non come isolamento o tendenza autarchica, come antistorica contrapposizione alla spinta obiettiva verso la collaborazione internazionale, ma come presupposto di autonomia nell'ambito dei rapporti di collaborazione con l'Europa e con tutti i paesi del mondo, come condizione per scindere la posizione dell'Italia dalla politica imperialista di divisione del mondo in paesi sviluppati e paesi sottosviluppati.

Alla luce di queste considerazioni le finalità da proporre alla programmazione debbono, a nostro avviso, essere così formulate:

a) pieno impiego delle forze di lavoro, difesa e valorizzazione del lavoro ed esaltazione del suo potenziale produttivo, creativo, umano; ridistribuzione del reddito a favore dei redditi di lavoro;

b) eliminazione del divario tra zone arretrate, con particolare riguardo al Mezzogiorno, e zone avanzate; raggiungimento di una sostanziale parità fra la remunerazione del lavoro in agricoltura e nelle attività extra-agricole;

c) eliminazione delle gravi e intollerabili lacune tuttora esistenti in dotazioni e servizi di primario interesse sociale: scuola, formazione professionale, abitazione, sanità, sicurezza sociale, ricerca scientifica, trasporti, assetto urbanistico;

d) conseguimento di una autonomia e competitività economica dell'Italia, ai fini di una partecipazione non subordinata ai processi di collaborazione e integrazione economica internazionale.

Tra queste finalità, prioritaria, anche perché condiziona il raggiungimento di tutte le altre, deve essere quella della piena occupazione.

Anche il progetto di programma parla nel capitolo secondo (obiettivi del quinquennio) di pieno impiego delle forze di lavoro e, dopo le critiche da noi formulate in Commissione, afferma che il perseguimento del pieno impiego deve essere un impegno costante della politica di programmazione. Ma non a caso esso non dà a questo obiettivo il posto prioritario che noi proponiamo.

Tale priorità non deriva solo da considerazioni di ordine sociale, ma dal fatto che la disoccupazione esprime assieme l'acutezza delle difficoltà congiunturali e l'aggravamento delle questioni strutturali della società italiana (Mezzogiorno, agricoltura, peso delle rendite e del parassitismo, caos amministrativo). Essa tradisce altresì la collocazione dell'economia italiana rispetto a quella degli altri paesi del M.E.C. e dell'Europa occidentale, oggi interessati (vedi il piano della C.E.E.) al flusso della nostra emigrazione e quindi obiettivamente avversi ad una soluzione di pieno impiego e di piena utilizzazione delle risorse in Italia. Nell'occupazione si traducono dunque tutti i problemi di breve, medio e lungo periodo dello sviluppo italiano, e del rapporto tra programmazione nazionale ed integrazione europea.

In secondo luogo, puntare — come noi proponiamo — alla difesa ed *esaltazione del valore del lavoro* significa collegare l'obiettivo del pieno impiego a quello dell'utilizzazione delle forze di lavoro al più alto livello di produttività; significa respingere ogni contrapposizione tra sviluppo estensivo (occupazione) e sviluppo intensivo (produttività), tra superamento degli squilibri e modifica delle condizioni di vita e di lavoro nelle aree e nei settori avanzati. Significa dare un preciso contenuto ideale alla programmazione: quello di una battaglia per un diverso ruolo e collocazione della classe operaia; di una battaglia per l'affermazione della personalità umana nel lavoro e attraverso il lavoro, e per l'affermazione del dominio dell'uomo sulle cose da lui prodotte.

Non ci soffermiamo su tutte le implicazioni che comporta l'individuazione delle finalità da noi proposte. Alcune di esse sono state già affrontate nel corso di questa relazione come critica al programma governativo; su altre avremo occasione di tornare.

Vogliamo sottolineare solo una di esse, la questione femminile, poiché si tratta di un esempio particolarmente significativo e qualificante.

Darsi come finalità la piena occupazione e la difesa ed esaltazione del valore del lavoro, significa, infatti, implicitamente, volere affrontare e risolvere anche il problema del pieno impiego delle *forze di lavoro femminili*, e della loro collocazione a livelli non marginali né subalterni.

L'ingresso pieno della mano d'opera femminile nel processo produttivo costituisce la premessa fondamentale per l'emancipazione della donna e per la sua partecipazione allo sviluppo democratico della società. Si esprime in questo una tendenza progressiva di fondo della società; tendenza determinata sia da cause oggettive (sviluppo della produzione, spopolamento delle campagne, spostamenti di popolazione, proletarizzazione di sempre nuovi strati, crescita dei bisogni che ne conseguono e necessità di un secondo salario in famiglia, nuovi modelli di consumo ed esigenze di promozione sociale) sia dalla soggettiva crescente aspirazione della donna a sottrarsi ad una condizione secolare di inferiorità e di soggezione e ad entrare con pienezza nel processo storico.

Ma il problema del pieno impiego qualificato delle forze di lavoro femminili implica, d'altra parte, conseguenze non trascurabili sullo sviluppo dell'economia e sui suoi indirizzi.

Per offrire impiego alle forze di lavoro femminili occorre non solo prevedere una offerta aggiuntiva di posti di lavoro, ma opporsi anche a distorsioni già in atto nel mercato del lavoro. (Carattere temporaneo della occupazione femminile, soggetta più di quella maschile ai contraccolpi congiunturali, impiego nei settori marginali, stagionalità, sottoccupazione, collocazione ai più bassi livelli di qualifica).

Occorre, pertanto, prevedere:

a) un'offerta aggiuntiva di posti di lavoro, soprattutto nei settori dell'industria manifatturiera, della trasformazione agraria e delle industrie di trasformazione dei prodotti agricoli;

b) una collocazione territoriale degli investimenti industriali diffusa ed omogenea, la mano d'opera femminile essendo assai meno dotata di mobilità sociale di quella maschile.

Infine nel caso dell'impiego di forza di lavoro erogata da donne, vanno affrontati due problemi ulteriori:

a) il recupero dei ritardi nella scolarizzazione e nella preparazione culturale e professionale femminile;

b) una trasformazione dei servizi e dell'organizzazione della società civile che possano consentire alla donna lavoratrice di assolvere alla sua funzione materna.

Discende da queste considerazioni la necessità di prevedere *quote aggiuntive* di investimenti, sia pubblici che privati, nel settore industriale e in quello agricolo e, ad un tempo, nella scuola, nelle infrastrutture civili e nei servizi. Per il primo punto occorre prevedere un intervento dell'industria di Stato nel settore manifatturiero (vedi le proposte avanzate a suo tempo per l'istituzione di un Ente tessile), un intervento pubblico (I.R.I.) nelle infrastrutture necessarie alle riconversioni agricole, nonché alla conservazione, commercializzazione trasformazione dei prodotti agricoli; e in pari tempo un'utilizzazione degli strumenti pubblici di intervento (Credito, fisco, incentivi, ecc.), per ottenere un orientamento degli investimenti privati conforme agli obiettivi di occupazione e di localizzazione territoriale prescelti dal Piano.

Per il secondo punto occorre una qualificazione della spesa pubblica in attrezzature e servizi sociali (assetto urbanistico, nidi, scuole a pieno tempo, ecc.).

Tale ipotesi implica necessariamente una diversa distribuzione nell'impiego delle risorse e un reperimento delle quote aggiuntive per investimenti produttivi e servizi so-

ciali attraverso: a) una qualificazione della spesa pubblica ottenuta eliminando rendite e sprechi ed incrementando la produttività della pubblica amministrazione; b) ritmi diversi d'incremento dello sviluppo dei consumi pubblici essenziali (scuole, servizi, ecc.) e di quello di determinati consumi privati, spostando nel tempo, quanto meno, l'ulteriore espansione di determinati consumi (TV a colori, seconda automobile, mezzi nautici da diporto, installazione di elettrodomestici, seconda casa, ecc.) e operando per l'eliminazione di rendite, sprechi e impieghi improduttivi (pubblicità, ecc.) anche nel settore privato.

Tali operazioni comportano a loro volta contestuali e indilazionabili misure di riforma (riforma agraria e conseguente sviluppo di forme associative fra i contadini, pubblicizzazione del suolo urbano, riforma della finanza locale e sviluppo dell'autonomia degli enti locali; riforma previdenziale).

È chiara tuttavia l'utilità *generale*, ai fini dello sviluppo del Paese, di tali scelte. Dopo la fase di decollo l'impiego della forza lavoro femminile è destinata a produrre quote aggiuntive di reddito; mentre, d'altro canto, la presenza delle donne nella produzione, provocando inevitabilmente profonde trasformazioni nell'assetto della vita familiare e nel modo stesso di consumare, verrà a ingenerare una diversa, più razionale ed economica composizione finale della *domanda* di beni e servizi e contribuirà a una differente strutturazione del consumo.

Ciò apparirà ancora più evidente ove si formuli l'ipotesi di una scelta diversa da quella da noi indicata; conservando infatti, alle donne, come è implicito nel tipo di sviluppo previsto dal progetto di programma, il duplice carattere di forza lavoro « complementare » e di cinghia di trasmissione per la espansione dei consumi « di spreco », — oltre a lasciare irrisolta la questione femminile con i contraccolpi sociali di instabilità e di tensione per lo stesso istituto familiare — si produrrebbero gravi ulteriori, conseguenze negative: a) la spesa per servizi sociali, ugualmente resa necessaria, almeno in parte, non troverebbe un corrispettivo nelle quote aggiuntive di reddito da lavoro femminile; b) il lavoro domestico continuerebbe a rappresentare un'enorme riserva di lavoro a bassa produttività; c) l'aspirazione delle masse femminili a sottrarsi a un lavoro « servile » e non pagato spingerebbe la società ad accogliere proposte, quali quelle avanzate dal movimento femminile della D.C., di un « sala-

rio familiare » che non farebbero che accentuare la sollecitazione indiscriminata al consumo privato, peggiorare la composizione finale della domanda e indurre oggettivamente nel sistema tensioni pericolosamente inflattive.

Questo non è che un esempio, ma particolarmente illuminante e qualificante, di che cosa significhi assumere in modo *non demagogico* determinate finalità e derivarne coerentemente tutte le implicazioni politiche ed economiche.

Se si riflette al fatto che questo non è che uno degli aspetti del problema dell'occupazione (occorre infatti considerare l'emigrazione, l'esodo agricolo, il problema delle masse giovanili, quello della sottoccupazione nel settore dei servizi) e che il problema dell'occupazione deve essere affrontato al più alto livello di produttività non è difficile intuire quale rigoroso sforzo, quale svolta economica e politica, quale tensione, quale impiego di strumenti la sua corretta impostazione implichi.

Se non si vuole ingannare il Paese, a rischio di reazioni successive di sfiducia che non colpirebbero solo la programmazione ma tutto il sistema democratico, è della necessità di questa svolta che la Camera deve in primo luogo prendere coscienza, e dare coscienza alla collettività nazionale.

VII. — LE GRANDI SCELTE ECONOMICHE NECESSARIE

In funzione delle finalità così individuate il programma deve operare le grandi scelte di politica economica e indicare le riforme e gli strumenti necessari.

È indubbio che quelle finalità non sono perseguibili né in cinque anni né in venti, se il meccanismo di formazione e di distribuzione delle risorse, resta quello determinato dalle forze monopolistiche. È questo il punto decisivo di fronte al quale il progetto di programma governativo denuncia la propria impotenza, così come l'ha già dimostrata il Governo. Ma è la questione di fondo che la programmazione deve affrontare e risolvere.

Si prenda ad esempio il problema dei consumi sociali. Certo, nel quadro dell'attuale equilibrio, del tipo attuale di sviluppo le spese per i consumi sociali possono rappresentare un costo non sostenibile. Una spesa massiccia per la scuola, la ricerca, la istruzione professionale può essere un lusso in un sistema avviato a concentrare entro isole limitate la produzione moderna. Una rete di tra-

sporti pubblici moderni in una città paralizzata dalla motorizzazione privata fa salire alle stelle i costi unitari. Una assistenza sanitaria che prevenga le malattie e prolunghi la vita può apparire uno spreco in un sistema che non utilizza tutte le forze di lavoro ed espelle dal Paese, attraverso l'emigrazione, milioni di cittadini. Certi servizi (asili, lavanderie, ecc.) sono un di più in una società che può impiegare in modo non economico il lavoro della donna. Ma tutto cambia se cambiano le premesse. In uno sviluppo produttivo generalizzato e tecnicamente moderno, con una struttura dei consumi non governata dagli interessi dei monopoli, in un regime di piena occupazione, ecco che scuola, ricerca, trasporti collettivi, servizi sociali, diventano una forma di risparmio, la premessa dello sviluppo, la liberazione di forze di lavoro per impieghi più redditizi.

È questa la risposta corretta all'osservazione che mancherebbero i soldi e che solo una compressione dei salari può sostenere il futuro sviluppo. In realtà il sistema produttivo monopolistico italiano, per gli interessi dei grandi gruppi e per la solidarietà che essi devono agli altri strati capitalistici e redditi, appare oggi estremamente dispendioso e irrazionale. Il livello cui è arrivato il nostro sistema produttivo è ormai elevato. Ed elevata è anche la quantità di risorse accumulate. Ma una buona parte di queste risorse non viene investita; e quella che lo è, lo è in una struttura produttiva irrazionale e secondo un sistema di decisioni non orientate dall'interesse collettivo.

Ove si vogliano mutare i dati del problema, eliminare le posizioni di rendita, orientare selettivamente gli investimenti, modificare le strutture proprietarie arretrate, selezionare i consumi, allora le risorse si possono moltiplicare e impiegare a ritmi di produttività crescente. Ma per mutare i dati del problema e per rendere possibile il perseguimento delle finalità della programmazione è necessario che la programmazione diventi strumento di avvio di un diverso meccanismo di formazione e distribuzione delle risorse.

Ciò esige, come le tesi del nostro XI Congresso hanno indicato:

a) la rapida liquidazione delle posizioni di rendita nei settori fondamentali dell'agricoltura, della distribuzione e dell'edilizia, con misure di riforma della proprietà e con programmi di interventi diretti e indiretti;

b) una rigorosa selezione dei consumi secondo precise scelte prioritarie: consumi produttivi in luogo degli improduttivi, con-

sumi sociali e collettivi piuttosto di determinati consumi privati individuali; consumi popolari in luogo di quelli di lusso e privilegiati;

c) la graduale conversione degli indirizzi produttivi dell'industria, in funzione dell'industrializzazione del Mezzogiorno, della trasformazione e industrializzazione dell'agricoltura, del soddisfacimento dei principali bisogni collettivi e di una accresciuta competitività della nostra economia. Decisiva importanza assume in questo quadro, al fine di generalizzare il progresso tecnico ed elevare il livello di produttività, una forte concentrazione prioritaria di risorse sulla produzione di beni strumentali, sulla ricerca scientifica, sulla qualificazione professionale.

Uno sviluppo fondato su questi criteri è in grado di assicurare il perseguimento di tutti gli obiettivi di un progetto di programma democratico: forte espansione produttiva ed attenuazione degli squilibri, aumento dell'occupazione e salari più elevati, espansione di consumi sociali ed aumento della produttività nazionale. Ciascuno degli elementi che compongono tale politica garantisce e sostiene la realizzazione dell'altro.

Si consideri l'industria. È indubbio che se i settori « trainanti » dell'industria italiana, che condizionano e trascinano gli altri, saranno i settori dei « beni non base » (quelli che correntemente vengono definiti « beni di consumo durevole » anche se alcuni di essi sono, in realtà, beni-base) allora le contraddizioni attuali tra mezzi e fini non potranno essere superate. Ma se i settori trainanti saranno quelli che producono beni di base, e cioè quelli che e *come mezzi di produzione e come mezzi di sussistenza socialmente necessari* sono essenziali per la produzione di tutte le altre merci e dunque per determinare nuove generali possibilità di sviluppo, allora le contraddizioni che sono all'origine del dramma umano e sociale di tanta parte della popolazione italiana potranno essere superate.

La scelta a favore dei beni-base deve dunque guidare tutta l'azione programmatica nei riguardi dell'industria. Ed occorre derivarne: a) lo spostamento massiccio di risorse produttive da certi impieghi e settori non essenziali verso impieghi e settori essenziali (macchine utensili, elettronica, cantieristica, materiale per trasporti pubblici, elettromeccanica pesante, prefabbricato, ecc.); b) un accresciuto ruolo della industria statale, nonché una nuova e piena utilizzazione degli strumenti pubblici di intervento garantendo l'autonomia di questi interventi e controlli

rispetto alle scelte verso cui « spontaneamente » il mercato si muove; c) un tipo nuovo di rapporti internazionali che presuppone il perseguimento di una politica di pacifica coesistenza, e, oggi, in primo luogo, una chiara autonomia politica dell'Italia rispetto all'attuale configurazione del Mercato Comune Europeo.

Non si tratta di compiti facili. Lo spostamento massiccio di risorse da un settore all'altro, o anche il rallentamento dello sviluppo di un settore, comportano enormi problemi sociali. Si prenda, ad esempio, il settore dell'automobile che è oggi, ma non dovrebbe essere domani, il settore trainante dell'economia italiana. Appare evidente l'impossibilità di procedere *unilateralmente* a rallentare l'incremento di tale settore, anche se appare evidente il danno che deriva all'economia italiana dall'essere una funzione di tale incremento. Ma è proprio questa « impossibilità » che una programmazione democratica deve superare, evitando che ogni conversione o riorganizzazione si presenti come pura liberazione di risorse (in attesa che, in un futuro non definito i meccanismi di mercato, attraverso una serie di crisi realizzino un nuovo equilibrio) e organizzando invece la liberazione di risorse in funzione di impieghi già previsti e determinati. È ovvio che ciò richiede un preciso potere di intervento, la disponibilità degli strumenti necessari a predisporre determinati impieghi, un certo ruolo del settore pubblico e una accresciuta capacità di contrattazione sul piano internazionale. Richiede in particolare che il mercato internazionale sia considerato come un'integrazione del mercato interno e non viceversa. È indubbio che operare una conversione e una riorganizzazione dell'industria in un mercato aperto pone problemi più complessi che in un mercato chiuso. Se tuttavia a questo mercato si partecipa in condizioni non subalterne — e questo è il senso della nostra battaglia contro l'attuale tipo di integrazione economica europea — il rapporto di collaborazione internazionale può anche rendere meno acuti determinati problemi e aiutare a risolvere il problema del rapporto tra soluzioni di breve periodo e soluzioni e impieghi a lungo termine: può, per esempio, consentire di mantenere elevati, dirigendone verso l'estero gli sbocchi, i livelli produttivi di determinati settori (automobile, elettrodomestici) e di utilizzare lo scambio per valorizzare quei settori di base verso cui si vogliono concentrare le risorse. Da qui lo stretto legame tra le direttrici di azione sopra indicate e tra politica di conver-

sione e riorganizzazione della nostra industria e mutamento della politica estera italiana. Mutamento ancora essenziale per ridurre le spese militari e tutti i consumi improduttivi ad esse collegati.

Insieme al problema dell'industria si consideri quello dell'agricoltura. Anche qui se si rimane nell'ambito delle attuali tendenze sarà non solo impossibile frenare la spinta inflattiva derivante dallo scontro tra l'accresciuta e più qualificata domanda di prodotti agricoli e la rigidità dell'offerta, (e sarà dunque impossibile, a meno di non condannare una parte degli italiani, attraverso la compressione dei salari, alla sotto-alimentazione, rispettare il vincolo della difesa del potere di acquisto della moneta), ma sarà anche impossibile rispettare il vincolo dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti. Il quadro cambia se la lotta contro la rendita e una modificazione dell'attuale assetto fondiario aprirà la via alle conversioni colturali e all'estensione di determinate produzioni (zootecnia, ortofruticoltura, ecc.).

In questa prospettiva lo sviluppo agricolo ampliando il mercato dei prodotti industriali di base diviene il presupposto dello sviluppo industriale e lo sviluppo dell'industria di base diviene condizione dello sviluppo dell'agricoltura. Si supera in tal modo, almeno per un aspetto di fondo, il contrasto tra una industria che cerca i suoi sbocchi sollecitando bisogni ripetitivi e un'induzione artificiosa di consumi opulenti e un'agricoltura arretrata che rende asfittico il mercato dell'industria e non riesce a soddisfare bisogni essenziali. E si pongono le basi per un nuovo rapporto tra industria e agricoltura riducendo, tra l'altro, alla sua funzione essenziale il settore terziario sul quale oggi in parte si scaricano, sotto forma di taglie parassitarie per il contadino e per il consumatore, gli aspetti negativi di tale rapporto (e dal cui gonfiamento si derivano, ne fanno fede i nuovi metodi di calcolo dell'I.S.T.A.T., acriticamente assunti dal progetto di programma, artificiali aumenti del reddito nazionale).

Incidendo su tale rapporto, e colpendo le rendite che pesano a tutti i suoi livelli (agricoltura, industria, intermediazione) si incide nel modo più efficace sulla scala dei consumi. La compressione e il rinvio dei consumi superflui o anticipati (per esempio la TV. a colori) rispetto alle urgenze del paese e di altri consumi (ospedali, scuole, ecc.) esige indubbiamente anche un'azione dal lato della domanda e in quest'azione debbono assumersi una responsabilità anche i partiti. Ma l'azio-

ne più efficace può e deve esercitarsi operando modificazioni essenziali da lato dell'offerta e della produzione.

Se si assume come cardine di uno sviluppo equilibrato e generalizzato la conversione dell'industria italiana, si deve in conclusione affermare che solo la liquidazione delle posizioni di rendita in tutti i settori (e tra essi fondamentale è quello dell'agricoltura), la generalizzazione degli incrementi di produttività, la modifica dell'attuale gerarchia dei consumi possono finanziare (e quindi rendere possibile) questa conversione e riorganizzazione. Così come soltanto una volontà pubblica orientata e sostenuta dalla classe operaia alleata ai contadini, può evitare che si determinino nuovi squilibri e si creino nuove — anche se più « moderne » — posizioni di rendita e di parassitismo.

VIII. — RIFORME E STRUMENTI DI DIREZIONE

In rapporto a queste scelte fondamentali acquista valore decisivo l'individuazione delle riforme di struttura da attuare e degli strumenti di direzione e di controllo da acquisire al potere pubblico.

In un piano democratico e in funzione del modello di sviluppo che il piano si propone di realizzare questo è l'elemento centrale, e non già la proiezione delle tendenze in atto e la costruzione di un bilancio preventivo quinquennale. Quando le cifre di questo preventivo sono attendibili possono aiutare a individuare meglio gli squilibri da correggere, ma non possono se non sottolineare l'urgenza di riforme fondamentali e della messa a punto di strumenti efficaci di intervento pubblico.

In modo sommario, rinviando per gli aspetti più specifici alla seconda parte di questa relazione, ci limitiamo ad indicare le riforme che hanno oggi nuovo valore e contenuto, per soffermarci poi, brevemente, sul problema degli strumenti. Non si richiede del resto che il piano anticipi già tutte le leggi di riforma: esso deve tuttavia fissare il sistema delle riforme da attuare e anticiparne le linee generali, ovviamente nel quadro e in funzione delle grandi scelte economiche cui esso si ispira. Da questo quadro infatti le riforme derivano la loro *necessità*, *organicità* e *attuabilità*.

Ciò non significa che determinate riforme non abbiano un *valore* specifico, per le tensioni che determinano, per le forze che

organizzano. Una legge urbanistica che consenta di costruire delle città a dimensione dell'uomo, come un servizio dell'uomo e non del capitale e della speculazione è indubbiamente qualcosa per cui vale la pena di lottare anche a prescindere dal quadro generale dello sviluppo. E lo stesso può dirsi di una legge di riforma agraria che faccia il contadino protagonista dello sviluppo dell'agricoltura. Ma quelle riforme diverranno pienamente attuabili e si collocheranno non solo come elementi di rottura dell'attuale assetto, se il fine sociale ed economico coincideranno. Questo è appunto il compito della programmazione: far coincidere il progresso economico con i fini che la società consapevolmente si propone. In questo senso, nella programmazione democratica, le stesse rivendicazioni tradizionali delle riforme assumono valore e contenuti nuovi. La legge urbanistica non appare soltanto come lo strumento per costruire città e case secondo i bisogni dell'uomo (anche se questo è il valore fondamentale che deve ispirarla), ma diviene contemporaneamente strumento per combattere la rendita e incidere per questa via nel processo di accumulazione, per governare la distribuzione territoriale dello sviluppo, per eliminare gli alti costi economici e sociali di insediamenti determinati dal caso contingente o dalla speculazione, per selezionare i consumi, per evitare le inutili spese di trasporto determinate dall'anarchica distribuzione dei servizi, ecc. E la riforma agraria non appare solo lo strumento per soddisfare la richiesta di terra e di attrezzature moderne del contadino, ma per elevare la produttività di tutto il sistema economico, per combattere l'inflazione in una delle sue radici, per garantire l'autonomia politica del Paese, ecc. In questo quadro, in cui riforme, grandi scelte economiche e volontà politica che sostiene quelle scelte si integrano a vicenda, le riforme non sono un « costo economico », ma sono l'unica e vera soluzione *economica* dei problemi oggi aperti nel Paese: problemi di sviluppo economico, sociale, civile.

Di diverso tipo sono le riforme che oggi appaiono necessarie in funzione delle finalità e delle scelte che abbiamo posto a base del nostro ragionamento. Eviteremo tuttavia di attenerci a questo o quel criterio di classificazione o di richiamare specificamente la scelta di cui le singole riforme sono strumenti, sia per la sommarietà di questa relazione, sia perché le riforme essenziali sono in definitiva funzione dell'intero sistema di scelte da noi precedentemente indicato e della

soluzione di potere che sostiene quelle scelte. E in relazione a questo sistema generale ne va definita l'urgenza e la priorità.

La prima riforma da programmare è la *riforma agraria*. Essa è essenziale per liberare i contadini dalla rapina monopolistica, per dare ad essi un nuovo potere nei confronti del mercato, per impedire l'appropriazione parassitaria della rendita, l'uso speculativo dei profitti e degli investimenti pubblici, per frenare la fuga di capitali e di risorse (a cominciare da quelle umane) dal Mezzogiorno e dalle campagne. Solo con una riforma che dia la terra a chi la lavora e che preveda un intervento pubblico tale da promuovere e sostenere l'associazione volontaria dei contadini (intervento tecnicamente qualificato e democratico da realizzarsi in primo luogo attraverso gli *enti regionali di sviluppo*) è possibile, tra l'altro, far fronte alla scarsità di capitali utilizzando anche l'accumulazione da lavoro, ma ai fini dell'aumento dei redditi contadini e del progresso economico, invece che dello sfruttamento. Abbiamo già visto come questa riforma si colleghi alla scelta di fondo da noi proposta per l'industria.

Allo stesso livello di urgenza e di importanza collochiamo *la riforma della scuola e dell'organizzazione della ricerca*. È questo un punto essenziale se si vuole affrontare seriamente il problema della produttività, e dunque, da una parte, il problema della qualificazione delle forze di lavoro e, dall'altra, in modo non subordinato ai gruppi stranieri, il problema del rinnovamento tecnologico. E dalla soluzione di questi problemi che dipende sostanzialmente, nel lungo periodo, l'acquisizione di un più elevato tasso di sviluppo.

Per lottare contro la rendita e il parassitismo, per conquistare condizioni minime per la pianificazione del territorio, per una azione capace di correggere la congestione dei poli sovrasviluppati e il deterioramento delle aree sociali è necessaria la *riforma urbanistica*. È questo anche un presupposto per garantire — attraverso la soluzione del problema della casa e, più in generale, attraverso la trasformazione degli insediamenti produttivi e abitativi — condizioni migliori di vita delle masse (il fine sociale coincide ancora una volta con il perseguimento di obiettivi economici nazionali essenziali). A tal fine, ma anche al fine di una riduzione dei costi e dei riflessi che tale riduzione può avere su tutto il sistema economico, la socializzazione delle rendite va collegata a tutta una linea di ri-

forma e riorganizzazione produttiva del settore edilizio nel senso di una prevalenza dell'edilizia pubblica popolare nel settore della casa, e di una chiara selezione nella realizzazione di infrastrutture e servizi nel settore dei lavori pubblici.

Nel quadro della lotta alla rendita, nelle sue forme tradizionali e in quelle monopolistiche, e nel quadro di una azione volta a modificare il rapporto città-campagna, a spostare investimenti nei settori direttamente produttivi si colloca la *riforma del sistema distributivo* e l'affermazione del ruolo che in tale settore deve avere la cooperazione.

Si collegano direttamente alle scelte fatte a favore di determinati servizi sociali e a favore dello sviluppo dei consumi collettivi (rispetto allo sviluppo di determinati consumi individuali) la *riforma del settore sanitario*, e, più in generale, la riforma della *sicurezza sociale*, nonché la *riforma dei trasporti*. Riforme che non debbono solo modificare il tipo di intervento pubblico in atto, ma concorrere a determinare un mutamento nel tipo di domanda e a garantire che tale domanda assuma la forma più economica e razionale.

Derivano nuove ragioni d'urgenza, dalla necessità di garantire condizioni essenziali all'intervento pubblico e di garantire l'efficienza di tale intervento: la *riforma della pubblica amministrazione*; la revisione e la decapitazione delle *migliaia di enti pubblici e semi-pubblici*; la *riforma del sistema portuale*.

E qui il discorso sulle riforme si collega direttamente al discorso sugli *strumenti* che sono in genere ancora quelli di uno Stato erogatore e non di uno Stato produttore che interviene direttamente e democraticamente nel processo economico.

Per ciò che riguarda gli *strumenti di intervento diretto* l'accento va in primo luogo posto sulla *riforma delle aziende pubbliche e delle partecipazioni statali*, principale strumento che lo Stato ha per intervenire a orientare le scelte nel settore dell'industria e per modificare il rapporto tra accumulazione privata e accumulazione pubblica.

È alle Partecipazioni statali che oggi spetta in primo luogo un ruolo per operare un massiccio spostamento di interventi verso il settore dei beni-base. Ciò non significa una scelta esclusiva a favore dei beni strumentali, sia perché molti prodotti manifatturieri sono beni-base socialmente necessari, sia perché, per ottenere uno spostamento verso gli stessi beni strumentali, è necessaria una lotta antimonopolistica nello stesso settore dei pro-

dotti manifatturieri. Significa, tuttavia, una chiara ripulsa di tutti i tentativi di confinare le partecipazioni statali nel « ghetto » dei servizi e di tutti i tentativi di colpire l'autonomia del settore pubblico. Ma perché questo avvenga è necessaria immediatamente una riforma della legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali al fine di trasferire dalle grandi *holdings* al Ministero, fatta salva l'autonomia aziendale e fatti salvi i criteri di gestione economica delle aziende, le grandi scelte e le grandi decisioni di investimento ed è necessaria una radicale riforma della struttura delle Partecipazioni statali stesse.

La solenne e grave denuncia e le richieste avanzate dall'Assemblea regionale sarda con l'ordine del giorno votato, di cui i relatori hanno già chiesto l'accoglimento, hanno ancora recentemente riproposto questo problema e hanno marcato le conseguenze negative di una attività delle Partecipazioni statali che si svolge ignorando le decisioni che le Regioni, nella loro competenza, e il Parlamento hanno adottato.

Ovviamente i relatori hanno piena consapevolezza che le riforme proposte sono solo un momento necessario ma non sufficiente di un processo che porti a mutare il ruolo e lo orientamento del settore produttivo pubblico e delle partecipazioni statali. Così come la nazionalizzazione dell'industria elettrica è stato un momento necessario, ma non sufficiente per un mutamento nella politica della energia in Italia. Non basta aumentare la partecipazione pubblica, eliminare dai settori chiave le partecipazioni private, trasferire determinati poteri dalle grandi *holdings* pubbliche al Ministero perché muti la politica siderurgica o meccanica o chimica o tessile e perché muti il rapporto tra azienda pubblica e monopolio privato. Ciò che decide è la natura del potere pubblico, è il carattere della maggioranza che governa, la sua ispirazione di classe. Da qui il legame tra lotta per le riforme economiche e lotta per le riforme politiche, tra lotta economica e lotta per lo sviluppo della democrazia, tra lotta per la democrazia e lotta per determinati contenuti, per determinate scelte attorno a cui organizzare democraticamente il consenso. Non è chi non veda, tuttavia, come gli aspetti più propriamente politici e di potere del problema tanto più possano trovare facile soluzione in una dimensione democratica, quanto più siano realizzate determinate condizioni di controllo, quanto più divengano pubbliche e cioè aperte ad un controllo pubblico le sedi in cui determinate decisioni vengono prese.

Non è inutile ribadire a questo proposito la critica dei comunisti alla pseudo-socialità di nuove scelte e decisioni delle aziende pubbliche, presentate grossolanamente come « sociali » solo perché non governate dal criterio del profitto aziendale. Dietro queste scelte sta molte volte solo la volontà di servire, anziché il proprio profitto e quindi l'accumulazione pubblica, il profitto privato e quindi l'accumulazione privata. Per questo i comunisti rivendicano un sistema in cui l'azienda pubblica, nell'ambito delle scelte e dei fini indicati dal Parlamento all'azione di direzione dell'Esecutivo, sia normalmente gestita secondo i criteri del proprio profitto e dell'ampliamento della accumulazione pubblica e in cui le eccezioni a tale norma siano definite in sede pubblica, così da poter vagliare l'effettiva socialità, il costo e la convenienza generale delle decisioni.

Un particolare rilievo deve essere dato oggi — lo abbiamo detto — nell'azione dell'azienda pubblica e, in generale, in tutta l'azione a livello pubblico, ai problemi del potenziamento della ricerca scientifica. È questa una condizione essenziale per lo sviluppo tecnologico e una condizione essenziale per la conquista di una maggiore autonomia economica da parte del nostro Paese. Non si possono e non si debbono escludere a questo proposito anche contributi e apporti da parte dell'iniziativa privata, che deve essere in tal senso condizionata e sollecitata. Ma non ci si può illudere sulle dimensioni di questo apporto: alla limitata prospettiva dell'imprenditore privato e ai suoi calcoli immediati di profitto apparirà più spesso conveniente l'acquisto di brevetti o metodologie straniere, anche a costo di compromettere definitivamente ogni indipendenza nazionale in settori chiave e la « nazionalità » del gruppo privato, piuttosto che investire somme ingenti in ricerche che solo nel medio e nel lungo periodo potranno dare i loro frutti in termini di redditività. Di qui il ruolo decisivo dell'azione pubblica, di qui la necessità di una riforma profonda dell'Università e delle strutture degli istituti di ricerca, ma di qui anche la necessità, per il legame che deve esserci tra ricerca e sua applicazione, di misure nell'ambito delle aziende pubbliche, per unificare e coordinare i centri di ricerca che esistono o debbono esistere nell'ambito delle aziende pubbliche (Enel, ferrovie dello Stato, partecipazioni statali, ecc.) e per realizzare accordi internazionali di ricerca al di là dei limiti che il M.E.C. e gli istituti ad esso collegati (Euratom) pongono.

Accanto alla riforma del sistema delle aziende pubbliche e a partecipazione statale è necessaria l'acquisizione di una serie di condizioni e di strumenti che diano al potere pubblico la possibilità di colpire il potere di comando dei monopoli e di condizionarne le scelte. Senza queste condizioni e questi strumenti la programmazione si ridurrebbe, come si è ridotta nel progetto di programma, ad un vuoto mito.

Taluni di questi strumenti esistono in parte. Altri vanno acquisiti *ex novo*. Tra gli strumenti che esistono e vanno riformati indichiamo lo *strumento fiscale* e lo *strumento creditizio*. Senza una riforma tributaria generale che dia ai pubblici poteri mezzi adeguati ed un efficace strumento di intervento e direzione, e avvii a soluzione il problema dello squilibrio fra entrate degli enti locali e spese che per legge sono chiamati a fronteggiare, la programmazione si riduce a vuota enunciazione. Tra gli strumenti che vanno acquisiti *ex novo* debbono avere priorità tutti quelli che possono concorrere a dare allo Stato un effettivo potere di controllo sul settore privato. Tra essi appaiono oggi particolarmente urgenti: l'istituzione di una commissione permanente di inchiesta sui monopoli e l'obbligo di comunicazione al C.I.P.E. dei piani di investimento da parte dei gruppi privati affinché lo Stato possa intervenire con gli strumenti di intervento diretto e indiretto e con sanzioni a orientarne le destinazioni e a controllarne l'attuazione.

Ciò presuppone un certo tipo di funzionamento del Comitato interministeriale della programmazione economica (C.I.P.E.) e la subordinazione a tale Comitato di vari comitati oggi esistenti (Comitato interministeriale del credito e del risparmio, Comitato interministeriale dei prezzi, ecc.).

Presuppone anche un certo tipo di funzionamento del « Fondo di sviluppo », anche attraverso la sua articolazione settoriale in enti erogatori (esempio: l'Ente tessile) che svolgano la loro azione verso l'effettiva destinazione e utilizzazione, in funzione di certe scelte e certi obiettivi, dei fondi erogati.

È in tutto questo quadro di riforme e strumenti che va affrontato il problema delle nazionalizzazioni necessarie, là dove riforme proposte e strumenti indicati si dimostrino impotenti a subordinare alla volontà pubblica determinati settori e là dove la nazionalizzazione si dimostri come il mezzo più efficace e meno costoso (es. nazionalizzazione della produzione dei medicinali di base, nazionalizzazione dell'industria zuccheriera) per

rompere posizioni di monopolio e di parassitismo che impediscono o ritardano il perseguimento di fini irrinunciabili.

Un piano che *a priori* rinunci a ricorrere allo strumento della nazionalizzazione è un piano che di fatto rinuncia a far valere contro il monopolio le stesse riforme e gli stessi strumenti alternativi alla nazionalizzazione. Ciò è palesemente dimostrato da tutto il comportamento del Governo nei riguardi della fusione tra Edison e Montecatini e della fusione tra Ansaldo San Giorgio e *General Electric Company*.

In questo quadro, contro pericolose tendenze che si vanno affermando e che il Governo va favorendo, è necessario riaffermare con nettezza il più rigoroso ed esclusivo carattere pubblico di tutto il settore dell'energia nucleare.

Nell'ambito degli strumenti di una programmazione democratica va infine riaffermato il ruolo e la funzione della cooperazione, funzione solennemente riconosciuta e sancita dalla Carta costituzionale.

Il progetto di programma, nonostante un riconoscimento di principio e il riconoscimento generico della esigenza di una revisione della legislazione relativa alla cooperazione non valorizza sufficientemente la funzione della cooperazione nel settore della distribuzione, della abitazione, delle costruzioni, dei servizi; non la distingue dalle forme associative di carattere corporativo dell'agricoltura.

Eppure la forma cooperativa di organizzazione della produzione di beni e servizi ha dimostrato e dimostra la sua validità sia nei paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo, particolarmente in quei settori in cui l'attività produttiva viene realizzata in piccole unità o in quelli in cui le capacità organizzative e l'abilità del lavoratore sono prevalenti sulla dotazione di capitale (distribuzione, costruzione) nonché nella gestione di servizi sociali. Si pongono qui una serie di problemi — dal campo tributario al campo del credito, a quello dei contratti agrari — per porre la cooperazione in grado di perseguire le proprie finalità e si aprono al programmatore una serie di possibilità per intervenire in modo nuovo non solo nel settore della distribuzione, ma dell'agricoltura, dell'abitazione, della pesca, ecc.

IX. — IMPEGNI IMMEDIATI DI LEGISLAZIONE

Definite le condizioni che garantiscono il carattere democratico del progetto di programma, le finalità, gli obiettivi fondamentali omo-

genei a quelle finalità, gli strumenti e le riforme necessarie per perseguire fini ed obiettivi, il Gruppo comunista non ritiene che possa considerarsi esaurito il compito della Camera di fronte ai problemi posti dall'avvio della programmazione.

Un piano, pur flessibile e scorrevole, deve indicare, se vuole essere tale, alcune scadenze, alcuni tempi e deve assumere in relazione a tali scadenze precisi e concreti impegni. Ciò è tanto più necessario nel momento in cui bisogni imperiosi premono, nel momento in cui si riapre in Italia un drammatico problema di occupazione e nel momento in cui il procedere del processo di integrazione impone scelte urgenti se non si vogliono creare fatti compiuti, difficilmente modificabili nel futuro, circa le prospettive della nostra agricoltura e della nostra industria.

Per questo appare necessario, delineati gli indirizzi e le scelte che debbono caratterizzare il piano nel quinquennio, individuare alcuni punti sui quali assumere precisi impegni per ciò che riguarda *l'attuale legislatura*.

Gli impegni che il Gruppo comunista indica come urgenti sono:

1) l'impegno per l'approvazione della legge elettorale per le Regioni e delle leggi sull'ordinamento regionale per far sì che la programmazione democratica possa fondarsi sin dall'inizio su quella articolazione dello Stato prevista dalla Costituzione. Il Gruppo comunista ribadisce la necessità che le elezioni regionali avvengano al più presto e in ogni caso, entro l'attuale legislatura;

2) l'impegno ad attuare a partire dal bilancio dello Stato per il 1967, il raggruppamento già previsto dal piano in un unico fondo di tutte le somme erogate dallo Stato per lo sviluppo economico e sociale, il che presuppone la revisione e l'unificazione entro il 31 dicembre 1966 delle leggi per gli incentivi e la creazione di strumenti di controllo sull'impiego del fondo stesso;

3) la definizione delle linee e dei tempi di una riforma tributaria che faccia della politica fiscale uno strumento efficace di orientamento dello sviluppo economico e dei consumi e che risolva i problemi oggi drammaticamente aperti della finanza locale. La stessa maggioranza della VI Commissione permanente (Finanze e tesoro) ha rilevato che il ritardo con cui verrà ad attuarsi la riforma tributaria — la cui normativa sarà prevedibilmente in vigore dal 1970 per le imposte dirette e dal 1971 per le imposte indirette — priva per il primo quinquennio la Programmazione di un necessario e moderno stru-

mento di manovra. Appare indispensabile ridurre tale ritardo e impegnare il Governo ad anticipare all'attuale legislatura l'attuazione concreta della riforma tributaria o, almeno, di alcune misure qualificanti che ne diano l'avvio, a partire dall'attuazione dell'anagrafe tributaria e dall'eliminazione della « cedolare secca » con il ritorno pieno ed esclusivo alla « cedolare d'acconto »;

4) l'impegno del Governo a presentare entro il 31 dicembre 1966 il progetto di legge relativo alla riforma della società per azioni e la legge relativa all'obbligo per i grandi gruppi privati di comunicare agli organi della programmazione i loro programmi di investimento: la costituzione immediata della Commissione permanente di controllo sui monopoli, secondo le indicazioni della Commissione d'inchiesta per la tutela della libertà di concorrenza;

5) l'immediata verifica, per quanto riguarda gli strumenti e i finanziamenti, della corrispondenza alle finalità del piano, delle leggi e dei programmi in corso a proposito della scuola, dell'agricoltura, del Mezzogiorno, della sicurezza sociale, dei trasporti, della economia marittima. Il contrasto tra gli indirizzi del piano di coordinamento degli investimenti ordinari e straordinari per il Mezzogiorno, del « Piano Verde », del « Piano Gui », del « Piano di riordinamento delle ferrovie dello Stato », del programma cantieristico con le stesse finalità dichiarate e con le ipotesi del programma quinquennale di sviluppo; il disordine e la distorsione di fondo con cui procede la fiscalizzazione degli oneri sociali; gli ostacoli frapposti all'attuazione di una effettiva riforma sanitaria e della riforma ospedaliera; l'approvazione, imposta dalla maggioranza governativa di leggi, come quella recente di riordino dell'O.N.M.I.; il ridimensionamento dei cantieri, ecc., da una parte privano ulteriormente il piano di strumenti coordinati di intervento, dall'altra smentiscono palesemente taluni obiettivi « sociali » del programma quinquennale:

6) la definizione delle linee di una politica di riassetto e riordinamento delle partecipazioni statali e la immediata presentazione — richiesta dalla stessa maggioranza della V Commissione della Camera (Bilancio) — della legge di Riforma del Ministero delle partecipazioni statali; l'impegno a rivedere e a completare i programmi delle imprese pubbliche e a partecipazione statale, respingendo la linea di ulteriore accentuazione dell'intervento pubblico di servizi, potenziando gli investimenti del settore manifatturiero in fun-

zione antimonopolistica e in funzione di orientamento dell'intero sviluppo:

7) l'impegno a rivedere entro il primo semestre del 1967 la legge esistente sugli *Enti di sviluppo agricolo*, al fine di estenderne l'istituzione a tutte le regioni, di democratizzarli e di rafforzarne i compiti di intervento per una trasformazione produttiva, economica e sociale dell'agricoltura italiana, basata sulla impresa contadina coltivatrice singola o cooperativa; la definizione delle linee e dei tempi di una riforma democratica del sistema distributivo che consenta, tra l'altro, un efficace e pubblico controllo sui prezzi;

8) l'impegno sui contenuti e sui tempi di una nuova *legislazione urbanistica* al fine di colpire a fondo la rendita parassitaria, consentire le necessarie trasformazioni dell'assetto territoriale e di rilanciare su nuove basi, al fine di risolvere per le masse lavoratrici il problema della casa, lo sviluppo dell'attività edilizia e di servizi sociali collettivi;

9) l'impegno immediato per il potenziamento della ricerca scientifica per una modifica delle attuali strutture della ricerca al fine di valorizzare tutte le energie e il patrimonio culturale-scientifico esistente nel Paese, di impedirne la dispersione, di creare con il progresso scientifico e tecnologico le condizioni per un rapido sviluppo della nostra economia sottratto al controllo del grande capitale finanziario americano.

PARTE SECONDA

PREMESSA

Con la prima parte di questa relazione riteniamo di avere non soltanto documentato le nostre critiche di ordine generale al progetto di programma presentato dalla maggioranza di centro-sinistra, contrapponendo ad esso un organico e diverso sistema di scelte, ma indicato anche i nostri motivi specifici di critica ai primi quattro capitoli del documento.

In questa seconda parte ci proponiamo di approfondire, in relazione alle parti seconda, terza e quarta del progetto sottoposto all'esame della Camera i problemi connessi alle diverse scelte settoriali e il problema, affrontato nella parte quinta, del finanziamento del programma. Affronteremo infine il problema giuridico-politico dello strumento di approvazione del piano.

Al fine di evitare ripetizioni, che appesantirebbero ulteriormente questa relazione, non

torneremo a rendere esplicito ogni volta il legame tra le singole questioni settoriali e specifiche e il sistema di scelte generali che abbiamo contrapposto a quelle poste a base del programma della maggioranza. Ma questo legame risulterà, riteniamo, evidente, sul piano logico e politico, anche quando la critica e l'esame saranno svolti muovendo dall'interno dei singoli capitoli e delle singole questioni. Ciò vale sia per le parti dedicate ai cosiddetti impieghi sociali del reddito, sia per la parte dedicata al finanziamento del piano.

E da osservare, a proposito di quest'ultimo aspetto, che ai problemi del finanziamento del piano abbiamo in definitiva dato, anche se in modo implicito, l'unica vera e organica risposta. I problemi del finanziamento del piano non sono infatti separabili da quelli delle grandi scelte economiche e cioè dallo schema o modello di sviluppo al quale ci si richiama. La lotta alla rendita, che è momento essenziale dello schema di sviluppo al quale noi ci siamo richiamati, è una scelta economica ed è nello stesso tempo una scelta per il finanziamento del piano; un mutato rapporto tra consumi individuali e collettivi e una diversa composizione dei consumi individuali costituiscono una scelta economica e sociale fondamentale nel nostro schema di sviluppo e costituiscono, nello stesso tempo, una soluzione per il finanziamento del piano. Di qui l'impossibilità di affrontare il problema del finanziamento come un problema a sé e, tanto meno, come un problema contabile. Ciò non toglie, tuttavia, che si pongano anche una serie di questioni specifiche, di notevole rilievo a proposito delle politiche della finanza pubblica e del risparmio, sulle quali portare un contributo di critica e di proposte e sulle quali verificare convergenze e divergenze.

In questo spirito sono redatti i capitoli di questa seconda parte. In questo spirito e con questa riserva di ordine generale saranno presentati specifici emendamenti alle varie parti del programma quinquennale.

I relatori ringraziano tutti i colleghi del gruppo parlamentare comunista e, in particolare, gli estensori dei pareri di minoranza presentati, a nome del gruppo comunista, sui vari capitoli del progetto di programma; da tali pareri sono state tratte preziose indicazioni e materiale per questa relazione. Ringraziano infine i relatori dei pareri di maggioranza, che in molti casi hanno compiuto uno sforzo costruttivo e positivo — rimasto senza eco nella relazione di maggioranza — per tentare di migliorare singole parti del programma.

I. — IMPIEGHI SOCIALI DEL REDDITO

La parte del Piano dedicata ai cosiddetti impieghi sociali del reddito appare ovviamente tutta inficiata dal carattere arbitrario delle sue premesse: cioè dal carattere delle previsioni di sviluppo del reddito nazionale, e dalla inconsistenza degli strumenti previsti per ottenere la voluta distribuzione delle risorse disponibili tra le varie destinazioni di investimento e di consumo.

Tutto ciò abbiamo cercato di dimostrarlo nella parte generale di questa relazione, e vi ritorneremo commentando, alla fine, quei capitoli in cui viene affrontato il problema del finanziamento del Piano.

Per introdurre le nostre osservazioni sui vari capitoli che riguardano gli impieghi sociali, vorremmo solo qui aggiungere due osservazioni di carattere generale. E cioè:

a) non vi è dubbio che l'economia italiana, nella sua fase attuale, deve e dovrà affrontare una accelerazione del processo di integrazione internazionale in condizioni estremamente difficili. Questo processo avrà, ai fini del problema che ora ci interessa, importanti conseguenze. Da un lato si determinerà una crescente spinta alla concentrazione delle risorse disponibili verso i settori investiti dalla concorrenza internazionale, e con lo scopo di colmare il ritardo tecnico-organizzativo del nostro sistema produttivo. Questa spinta è destinata a sottrarre risorse al consumo, e, soprattutto, al consumo sociale per il quale occorrono risorse particolarmente ingenti, e che non è destinato a costituire un mercato per la produzione dei settori attualmente più forti e dinamici. Dall'altro lato, nella sua logica spontanea, il processo di integrazione internazionale, tenderà a determinare, e già determina, una divisione internazionale del lavoro in cui i paesi relativamente più arretrati vedranno principalmente svilupparsi l'industria di trasformazione, i settori a bassa composizione di capitale, la produzione di beni di consumo. Anche per questo, quindi, la struttura italiana tende a favorire una prevalenza dei beni di consumo individuale così nella composizione dell'offerta che in quella della domanda.

Diviene allora evidente: innanzitutto, che lo sviluppo dei *consumi sociali può essere seriamente ottenuto nel prossimo futuro solo con la compressione e la sostituzione di consumi individuali da determinare*; in secondo luogo che uno sviluppo effettivo dei consumi sociali appare possibile e conveniente, solo nel quadro di un sistema produttivo diverso

da quello che tende spontaneamente a determinarsi;

b) lo sviluppo dei consumi sociali non è problema che possa essere semplicemente risolto con degli stanziamenti di spesa. E non basta, per affrontarlo, neppure modificare il tipo degli interventi con riforme che del resto il progetto di programma non prevede se non in misura del tutto insufficiente. Occorre anche, e soprattutto, assicurare due preliminari condizioni. Da un lato l'esistenza di una amministrazione pubblica efficiente, capace e adatta al perseguimento degli obiettivi che si propone. I rilievi del governatore Carli a questo proposito ci esortano dal sottolineare che questa condizione manca e che non si fa nulla di serio per porvi riparo. Dall'altro lato una domanda effettiva di consumi sociali: che cioè la vita degli individui e dei gruppi sia realmente suscettibile di esprimere una domanda di certi consumi e che tale domanda assuma la forma più economica e razionale. Potremo fare qui molti esempi intorno al problema dei trasporti, della casa, dell'istruzione, di servizi sociali collettivi.

Ora di tutto questo il piano non si preoccupa minimamente. Esso pensa semplicemente di aggiungere e di sovrapporre ad una società che marcia in altra direzione una massa addizionale di spesa per consumi sociali. Ci offre una soluzione peregrina e assistenziale del problema: come tale destinata, o ad essere astratta o, nella misura in cui si realizza, a risultare estremamente costosa, e ad ottenere risultati insufficienti e distorti.

Possiamo trovare conferma a queste osservazioni nell'analisi specifica dei vari capitoli di spesa pubblica previsti.

A. — ABITAZIONE E URBANISTICA.

L'analisi che il progetto di programma contiene del problema edilizio ci pare assolutamente insufficiente, e, ancora più insufficienti, le soluzioni proposte.

Il progetto di programma si limita in sostanza a definire un fabbisogno, la cui soddisfazione viene posta come obiettivo generico, ed a suggerire alcune misure di intervento incentivante e razionalizzatore. Esso volutamente tace sul carattere ormai drammatico assunto dai problemi in questo settore, e non appresta alcun meccanismo di intervento in grado di affrontarli e, se pur gradualmente, di risolverli.

Non vi è dubbio, infatti, che nel settore dell'edilizia le contraddizioni dell'attuale tipo

di sviluppo siano ormai giunte ad un vero punto di rottura. La congestione delle aree metropolitane e la espansione irrazionale di tutti i centri urbani determinano oggi un insopportabile modello di vita civile, e costituiscono una delle più gravi ragioni di spreco e di moltiplicazione dei costi; esse pongono una delle più rilevanti taglie sul tenore di vita e determinano una permanente spinta inflattiva nonché una crisi ormai generalizzata e cronica dell'attività edilizia.

Le cause di tale stato di cose sono state da tempo individuate.

Il fallimento della pianificazione urbanistica è una delle cause fondamentali della crisi di struttura del settore; l'indicazione di finalità della riforma urbanistica le quali non partono dalla casa come servizio sociale, non affrontano i rapporti tra abitazione, servizi e luogo di lavoro, manifesta la volontà politica di non operare la svolta necessaria.

Lo sviluppo guidato dall'intervento privato mosso dalla rendita ha svuotato di contenuto ogni effettivo potere pianificatore dei comuni e delle regioni, concorrendo a provocare la crisi della finanza locale, a distruggere l'autonomia degli enti elettivi, riducendo il loro effettivo potere di direzione e controllo dell'assetto territoriale e dello sviluppo economico.

Per poter dirigere, secondo nuovi modelli, lo sviluppo urbano, occorre poter dare soluzioni del tutto diverse dalle attuali, al problema dei trasporti, a quello dei servizi, a quello della distribuzione. La genericità delle indicazioni del progetto di programma e le scelte negative che esso compie in questi settori (e che documentiamo in altre parti della relazione) già bastano ad impedire ogni seria impostazione di politica urbanistica. Ma occorre anche, e specificamente, sottrarre il potere pubblico alla pressione degli interessi speculativi e avocare alla collettività, per intero, l'ammontare delle rendite, passate e future. Non solo infatti, in questo modo si ostacolerà la artificiosa lievitazione del costo delle aree, ma si potranno destinare direttamente parte delle rendite alla costruzione di infrastrutture e servizi e si porrà dunque in movimento un meccanismo cumulativo di reale liquidazione della rendita come tale e, più in generale, di razionalizzazione della vita urbana.

Modificando parzialmente, sulla base delle nostre critiche, l'indicazione dei criteri cui la legge urbanistica dovrà ispirarsi, il progetto di programma ha evitato di non promet-

tere definitivamente e totalmente ogni passo nella direzione giusta. Ma le notizie sulla legge elaborata dal Governo non consentono alcuna illusione sull'efficienza dello strumento che ci si prepara a varare.

Una riforma infatti che si propone « il solo riordino dello sviluppo urbanistico » senza tendere a modificare lo sviluppo del passato; definire le scale degli interventi; precisare quali enti elettivi dirigono lo sviluppo; raggiungere l'indifferenza del territorio rispetto agli insediamenti; rompere il rapporto esistente tra investimenti privati e proprietà del suolo, tra rendita parassitaria e autofinanziamento; rinuncia a caratterizzare l'intervento pubblico per eliminare il suo subordinamento alle attività private.

È cioè una riforma apparentemente fondata sul principio dell'esproprio e poi, nei fatti, vanificata dalla generalizzazione dell'esonero, dalla nuova cessione in proprietà, dal livello dell'indennizzo. Qualunque valutazione si voglia dare di un simile assetto della legislazione urbanistica, una cosa appare assolutamente certa: che essa è destinata nell'immediato a determinare una nuova spinta al disordine, non fornisce alcun efficace e rapido potere di pianificazione, non determina alcuna riduzione nel costo dell'area rispetto agli attuali livelli di mercato. È questo uno degli esempi peggiori di un processo involutivo, politico e programmatico, che si è svolto o si svolge attraverso mercanteggiamenti, sotterfugi, confusione di linee.

Per una vera riforma urbanistica occorre pubblicizzare il mercato delle aree, per rendere indifferenti i proprietari alle decisioni d'uso del territorio, ai tempi e modi da attuare gli interventi su di esso previsti dal piano, e utilizzare le aree espropriate ed urbanizzare con cessione del diritto di superficie convenzionando i canoni di affitto ed i prezzi di vendita.

Occorre definire che lo strumento per l'edificazione è esclusivamente il piano particolareggiato; prevedere misure transitorie per ridimensionare e riqualificare i piani esistenti o in corso di studio, estendere i piani di zona della 167 a tutte le aree metropolitane, ai comprensori intercomunali, alle aree di sviluppo turistico ed industriale; per formare nuovi piani di zona per insediamenti industriali.

Occorre infine, dare immediata operatività al meccanismo generale di esproprio senza riconoscere la rendita parassitaria ai proprietari di aree.

Ma ancora più urgente, se così si può dire, è il problema dell'edilizia abitativa.

Anche qui, dopo anni di ottusa resistenza da parte delle forze conservatrici, interne ed esterne al Governo, le cause strutturali della crisi non possono più essere negate: la domanda effettiva di abitazioni non è assolutamente in grado di assorbire l'offerta potenziale, ai suoi attuali livelli di costo.

A questa « forbice » concorrono molteplici fenomeni sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda. Per risolvere la crisi edilizia occorre individuare e affrontare questi fenomeni.

Dal lato dell'offerta occorre:

a) ridurre drasticamente il costo dell'area e la sua incidenza sul costo dell'abitazione. Ed è proprio questo che il progetto di programma si rifiuta di fare: non solo perché accetta la liquidazione di una effettiva riforma della proprietà urbana, ma perché elude tutti i problemi di una immediata politica delle aree: finanziamento della 167, estensione dei demani comunali, misure di lotta immediata contro la rendita;

b) ridurre drasticamente i costi di produzione industriale della casa. Tutti si dichiarano ovviamente d'accordo con questo obiettivo, ma il punto è: come e quando realizzarlo? Una modernizzazione dell'attività edilizia infatti, soprattutto in un momento di espansione limitata, esige alcune premesse: il rapido sviluppo dell'industria di base (prefabbricati, materiali) e una struttura adatta della domanda (tipizzazione del prodotto, sviluppo pianificato). Ed entrambi queste premesse sono condizionate da un massiccio intervento pubblico con funzione di promozione e di orientamento dello sviluppo. Non solo: ma perché la razionalizzazione si traduca in effettiva diminuzione del prezzo della casa occorre impedire l'affermarsi di posizioni monopolistiche in un tessuto nel complesso arretrato, quale esse stesse sono interessate a lasciar sopravvivere. Di tutto questo il piano non si occupa. Si limita ad auspicare una « modernizzazione della struttura industriale »;

c) ottenere che ogni riduzione effettiva dei costi, si traduca in una effettiva riduzione del prezzo della casa e del livello dei fitti, che cioè un sovraprofitto industriale non prenda il posto della speculazione sulle aree. Le imperfezioni del mercato e la pressione del fabbisogno fa sì che tale obiettivo non sia affatto assicurato dal libero gioco della domanda e dell'offerta. Non vediamo affatto, oggi, una tendenza al ribasso dei prezzi in questo settore, ma una evidente vischiosità: la scelta dell'imprenditore è quella di assicurarsi un

certo tasso di profitto, sia pure comprimendo l'attività, e di soddisfare ancora prevalentemente la domanda, ristretta, di case per gli strati sociali con redditi superiori alla media. Di qui l'opportunità economica, oltre che l'urgenza sociale, di una regolamentazione degli affitti come strumento generale di direzione pubblica del mercato edilizio.

Ora, su tutte queste « componenti » dell'offerta il progetto di programma, non a caso, non fornisce risposte reali o non ne fornisce affatto. Esso piuttosto si riserva di intervenire dal lato della domanda. In altri termini, esso si prefigge di superare la crisi edilizia sostenendo, con il pubblico denaro, la domanda per metterla in grado di fronteggiare l'attuale fisionomia dell'offerta e per « orientare » attraverso la « sovvenzione » del consumo le scelte della produzione.

Da un lato dunque: sviluppo dell'edilizia pubblica nelle forme e nei limiti tradizionali di « assistenza ai bisognosi »; dall'altra, sviluppo di una edilizia « convenzionata » in cui lo Stato interviene per orientare, con costosi incentivi, le scelte degli imprenditori. Nel complesso, la presenza dell'edilizia pubblica, dovrebbe comunque essere contenuta, secondo il piano, entro il limite del 25 per cento del totale, cioè ad un livello nettamente inferiore rispetto a quello degli altri paesi europei; e solo una parte presumibilmente molto ridotta di questa edilizia verrebbe ad assumere i caratteri di un vero e diretto intervento pubblico nella produzione.

Vi è, ovviamente, un reciproco condizionamento, una logica precisa che lega queste scelte del progetto di programma. Non è infatti possibile avviare seriamente una trasformazione della struttura produttiva del settore senza modificare radicalmente il rapporto tra edilizia privata e pubblica. Quale è infatti il grande scoglio contro cui si è arenata la politica del Governo e del quale occorre innanzitutto tener conto? È lo scoglio rappresentato dal fatto che l'attuale fisionomia dell'edilizia in Italia è in ogni suo aspetto determinata da una particolare configurazione dell'accumulazione, da un particolare modo di formazione del risparmio, che è soprattutto risparmio privato, di certe classi di reddito, alla ricerca di impieghi speculativi o di un certo tipo di abitazioni. Stroncare la speculazione, mutare tipologia edilizia, meccanizzare la produzione, contenere i sovrapprofitti di monopolio, significa inevitabilmente mettere in crisi questo meccanismo di accumulazione del settore che, pena la paralisi, deve dunque essere sostituito. È sostituito principalmente dall'accumulazio-

ne pubblica e da nuovi strati e forme di risparmio privato. Ma tale scelta, ovviamente, coinvolge problemi che travalicano il settore: quello della distribuzione del reddito e della formazione del risparmio in generale. Se si arretra come il progetto di programma arretra, di fronte a tutto ciò, i cedimenti si susseguono per logica interna. E alla fine prevale, come ha prevalso, una linea di pura socializzazione dei parassitismi e delle arretratezze del settore, la quale oggi, oltretutto, non può più risolvere neppure la stasi produttiva e trasferisce dunque un peso crescente sulla collettività (si tenga conto, non fosse altro, che secondo quanto calcolato dall'economista Sylos Labini i fitti hanno fatto aumentare annualmente da un punto ad un punto e mezzo il costo della vita nel periodo compreso tra il 1953 e il 1964 con ripercussioni negative su tutto l'insieme del processo produttivo).

In conclusione, noi proponiamo:

a) la completa revisione della parte dedicata alla legislazione urbanistica, per reintrodurre i principi originari della riforma; esproprio generalizzato, diritto di superficie, socializzazione della rendita accumulata;

b) una politica delle aree a breve termine fondata sulla applicazione estensiva e rapida degli strumenti forniti dalla legge 167;

c) un piano di riorganizzazione della produzione edilizia con l'intervento diretto dell'industria di Stato nel settore della prefabbricazione, dei materiali di costruzione e, con funzione pilota, in quello della produzione terminale;

d) una regolamentazione giuridica del mercato degli alloggi;

e) una estensione massiccia della spesa statale nell'edilizia fondata sul concetto della « casa come servizio sociale » e quindi nella forma dell'edilizia pubblica (con tutto ciò che ne deriva sul terreno della tipologia residenziale e della fisionomia urbanistica) fino a coprire il 50 per cento dell'attività del settore nei prossimi anni.

Inutile dire che siamo ben consapevoli della portata che tali scelte hanno sull'insieme dell'economia e di come esse aprono problemi di riforma e di svolte in altri campi. Ma occorre qui piuttosto rilevare che, su questa linea, il fabbisogno di case, la riorganizzazione urbanistica, lo sviluppo dell'attività edilizia possono essere realizzati nel modo più razionale e determinare un vero risparmio di risorse e un rapido incremento delle forze produttive.

B. — SICUREZZA SOCIALE.

Per il capitolo del piano dedicato alla sicurezza sociale il discorso deve essere articolato: mentre giudichiamo del tutto negativa, infatti, la parte che interessa i problemi della previdenza, ci pare di poter esprimere un giudizio meno negativo sulla parte che riguarda i problemi della sanità.

Nel primo caso infatti ci pare profondamente errata la linea nel suo insieme, nel secondo caso ci pare invece di dover notare una incongruenza fra certi obiettivi di riforma, positivamente definiti, e la strumentazione effettiva che, in modo diretto e indiretto, dovrebbe servire a realizzarli.

1. — *Previdenza.*

Delineare una politica della previdenza significa oggi:

a) stabilire come deve realizzarsi e a spese di chi l'accumulazione di capitali per investimenti;

b) quali devono essere le linee di fondo di una giusta politica di trasferimento degli oneri sociali dall'attuale forma di prelievo ad un prelievo a mezzo del sistema tributario;

c) quali debbono e possono essere le prestazioni assistenziali e previdenziali da garantire ai lavoratori;

d) quale può e deve essere la struttura organizzativa e democratica dei vari enti preposti al reperimento e alla gestione dei fondi previdenziali e assistenziali.

È noto che, in connessione con la « politica dei redditi » e del rilancio del profitto capitalistico, autorevoli esponenti del mondo politico ed economico sostengono la necessità — lo stesso progetto di piano economico quinquennale recepisce tale tesi — che per alimentare il mercato dei capitali in Italia si attui sempre più il principio della « capitalizzazione » dei fondi stessi.

Le conseguenze di tale linea sono evidenti; disporre di una quota di « risparmio forzoso » imposto ai lavoratori per favorire l'accumulazione capitalistica; creare le premesse, mediante l'aggravarsi della politica dell'utilizzo dei fondi previdenziali, per rigettare le rivendicazioni di miglioramenti e di riforma del settore previdenziale. Ed a ciò non potrebbe non corrispondere una linea di gestione burocratica e centralizzatrice degli istituti di assistenza e previdenza poiché è impensabile che ad una simile politica si assoggetterebbero enti gestiti democraticamente dai lavoratori.

I pericoli che tale linea passi sono molti e, per rendersene conto, basta citare alcuni fat-

ti. Il Governatore della Banca d'Italia ha dichiarato: « Nei paesi finanziariamente evoluti la continuità dei flussi di risparmio è creata dalla estensione assunta dai fondi assicurativi e previdenziali. La limitata applicazione di sistemi previdenziali basati sulla capitalizzazione ed il proposito di un loro abbandono costituiscono un ostacolo alla creazione nel nostro Paese di un efficiente mercato di capitali ». L'orientamento di fondo della politica governativa, recenti atteggiamenti del Governo e le stesse enunciazioni contenute nel progetto di programma fanno concludere che le proposte del Governatore della Banca d'Italia vengono e verranno sempre più tenute nella massima considerazione. Del resto una tale interpretazione dell'atteggiamento del Governo — che poi è stata suffragata dal suo comportamento durante la discussione della legge 21 luglio 1965, n. 903, e, oggi, dall'atteggiamento negativo per l'attuazione di alcuni articoli di quella stessa legge — è stata data anche dalla maggioranza del C.N.E.L., quando ha affermato che « il parziale slittamento nel tempo delle estensioni previste dal programma permetterebbe di reperire parte delle risorse necessarie alla intensificazione degli investimenti ».

È per queste considerazioni sulle linee di fondo della politica del Governo che appaiono velleitarie (la relazione di maggioranza dice che « le previsioni non sembrano attendibili ») persino 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 quelli 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. Diviene invece sempre più urgente provvedere alla realizzazione — sia pure graduale — di modifiche ancor più radicali nei trattamenti assistenziali e previdenziali così come richiedono milioni di lavoratori e di cittadini e come rivendicano, quasi sempre unitariamente, le organizzazioni sindacali dei lavoratori, le quali, tra l'altro, si sono pronunciate in varie occasioni contro l'utilizzazione dei fondi previdenziali per fini diversi da quelli istituzionali.

Vorremmo qui richiamare l'attenzione sul fatto che la politica di capitalizzazione degli oneri previdenziali non solo rappresenta un arbitrio sociale, ma anche una scelta negativa sul terreno economico. Essa, come la politica dei redditi, contiene infatti una scelta di grande rilievo: quella di concentrare al massimo il peso della accumulazione sui settori direttamente produttivi, di far cioè sostenere dalle imprese e dai lavoratori l'espansione del risparmio investito anziché tendere a ridurre le estesissime zone di parassitismo e di rendita presenti nel nostro sistema, o a contenere impieghi del reddito che si ritengono meno essenziali e necessari.

A nostro avviso, per ragioni tanto economiche che sociali, dunque, la politica previdenziale deve seguire delle linee completamente diverse e cioè:

a) si tratta in primo luogo di respingere il principio della « capitalizzazione » della gestione dei fondi assistenziali e previdenziali e utilizzazione da parte dei capitalisti del « salario differito » dei lavoratori. Si deve fissare il criterio della gestione dei fondi medesimi sulla base del principio della « ripartizione », il che significa utilizzare tutte le entrate disponibili, non già per investimenti o per fini diversi, ma per soddisfare le esigenze assistenziali e previdenziali dei lavoratori.

Non ci nascondiamo che anche una simile linea incontrerà certe difficoltà e richiederà inizialmente coordinamenti e compensazioni interne tra le varie gestioni;

b) si tratta, in secondo luogo, di seguire una linea di « fiscalizzazione degli oneri sociali » profondamente diversa da quella sin qui seguita poiché i vari provvedimenti di sgravi di oneri sociali si sono tradotti in erogazione di centinaia di miliardi ai datori di lavoro; miliardi addossati poi ai lavoratori ed ai consumatori in genere, soprattutto attraverso l'inasprimento dell'I.G.E. Ciò che occorre, nel quadro di una riforma tributaria da realizzarsi rapidamente, è che i fondi per le spese sociali di previdenza e assistenza vengano reperiti sul reddito delle classi più agiate attraverso imposizioni dirette.

I fondi così reperiti dovrebbero essere destinati soprattutto a copertura dei maggiori oneri derivanti dalle prestazioni previdenziali ed assistenziali, che si configurano come passi in direzione del servizio sanitario nazionale, per quelle prestazioni riguardanti categorie di cittadini non compresi nell'attuale sistema assistenziale e previdenziale e che si trovano in condizioni disagiate;

c) in terzo luogo si tratta di giungere rapidamente alla unificazione (con articolazioni locali) di tutti gli enti adibiti alla riscossione e all'erogazione delle prestazioni economiche di carattere previdenziale in modo da evitare dispersioni, accelerare il processo di avvicinamento dei trattamenti tra le varie categorie e rendere più spedito, meno burocratico e meno costoso tutto il funzionamento del settore assistenziale e previdenziale;

d) è necessario inoltre, che l'unico ente di riscossione dei contributi e di erogazione dell'assistenza e previdenza sia un ente democratico e perciò gestito direttamente dai lavoratori e dalle loro organizzazioni sindacali le quali, a pieno diritto, rivendicano di « governare » il fondo contrattuale, previdenziale ed assistenziale dei lavoratori per usarlo a vantaggio dei lavoratori e dei pensionati.

È seguendo questa linea di fondo che potranno essere affrontati e risolti i problemi della estensione e del miglioramento delle prestazioni economiche, assistenziali e previdenziali. È partendo da questi presupposti che si potrà realizzare la riforma della previdenza sociale, l'agganciamento della pensione al salario, l'attuazione degli impegni degli articoli 10 e 39 della legge 903, la sistemazione del trattamento pensionistico delle diverse categorie lavoratrici, l'attuazione del sistema di sicurezza sociale, la soluzione del problema delle pensioni di guerra.

2. — Sanità.

Noi consideriamo positiva la proposta che il progetto di programma contiene di un *servizio sanitario nazionale*, esteso a tutti i cittadini, per garantirli contro il rischio di riduzione della capacità di lavoro e di reddito. E consideriamo egualmente positiva la denuncia sullo stato di disservizio, di disordine e di spreco che oggi caratterizza questo settore.

Da tali premesse generali devono però, a nostro avviso, discendere alcune precise scelte operative che assicurino la creazione effettiva di un Servizio sanitario nazionale e cioè: superamento del sistema mutualistico; riforma dell'ordinamento ospedaliero e del regime di produzione dei farmaci.

Servizio sanitario nazionale.

La più evidente deficienza dell'organizzazione sanitaria in Italia è il caotico sovrapporsi di istituzioni pubbliche, semi-pubbliche, e private, prive di reale coordinamento, fonti di spreco, di inefficienza delle prestazioni e di progressivo decadimento della professione

medica. Il risultato di questo stato di cose è che la spesa sanitaria *pro-capite* in Italia è maggiore di quella di altri paesi che hanno servizi sanitari più estesi e progrediti. È giusto dunque affidare al Ministero della sanità la realizzazione di un « Servizio sanitario nazionale articolato al livello comunale, provinciale e regionale ».

Colpisce però subito, nel progetto di programma, l'ambiguità e l'insufficienza dei caratteri attribuiti a tale servizio.

Infatti esso appare dominato da una concezione tecnocratica e centralizzatrice; fonda la struttura del servizio sugli attuali istituti mutualistici (previa loro fusione) anziché direttamente sullo Stato; non indica esplicitamente la gratuità delle prestazioni; prevede l'utilizzazione delle istituzioni sanitarie private, senza esigere garanzia di uguali livelli di trattamento rispetto alle istituzioni pubbliche, limita e svuota le funzioni della istituzione fondamentale di base, cioè dell'unità sanitaria locale mantenendola al livello dei tradizionali organi pubblici di igiene e profilassi; prevedendo una spesa nel quinquennio in lire 1963 di lire 4.920 miliardi (previsione del Governo) o di lire 5.125 miliardi (previsione del testo verificato) opera una riduzione della spesa sanitaria attuale e respinge la stessa proposta del relatore di maggioranza della Commissione Sanità di una previsione di spesa nel quinquennio di 6.800 miliardi.

Noi proponiamo dunque che nel progetto di programma si stabilisca:

1) di assicurare a tutti i cittadini la protezione sanitaria gratuita e completa (prevenzione cura e recupero);

2) di accentuare il carattere preventivo dell'intervento sanitario fino a divenire intervento sociale sull'ambiente;

3) di far assumere allo Stato la responsabilità diretta di tutti i servizi sanitari;

4) di far salve le prerogative delle regioni in materia sanitaria facendo ricorso alla delega amministrativa, verso le provincie e comuni per garantire lo svolgimento del loro ruolo determinante nell'attuazione del Servizio sanitario nazionale;

5) di far delle unità sanitarie locali « organismi essenziali del servizio con funzioni di vigilanza di prevenzione mediante la profilassi individuale e collettiva, l'igiene ambientale; l'igiene del lavoro, la protezione della maternità e infanzia; la medicina della scuola, la protezione degli anziani, ma soprattutto mediante i servizi diagnostici e terapeutici, domiciliari, ambulatoriali e ospedalieri; il soccorso d'urgenza;

6) di superare il principio assicurativo con la soppressione delle mutue, garantendo il finanziamento del Servizio ad opera dello Stato attraverso il sistema tributario. La riprova esplicita dell'incongruità esistente tra la dichiarata volontà di istituire un Servizio sanitario nazionale e gli impegni contenuti a tal riguardo nel cap. VII del piano è fornita dal nuovo testo unificato elaborato dai relatori, nel quale sono indicati come avvio alla riforma gli attuali disegni di legge governativi sugli ospedali, sulla Croce rossa, sull'O.N.M.I. e sull'Istituto Superiore di Sanità, tutti insufficienti o estranei o antitetici alla riforma e nel quale sono mutati gli impegni di trasformazione legislativa contenuti nel piano precedente con la cancellazione, ad esempio, della previsione di una nuova disciplina legislativa in materia di produzione e distribuzione dei medicinali.

Riforma dell'ordinamento ospedaliero.

La gravità della crisi sanitaria, si manifesta nel settore ospedaliero con preoccupante acutezza:

a) perché esiste una carenza assoluta di posti-letto nel Mezzogiorno e una carenza relativa nelle altre regioni;

b) perché la dislocazione degli ospedali è avvenuta irrazionalmente sotto la spinta di pressioni clientelari o di iniziative caritative;

c) perché la gestione degli ospedali è tuttora fondata su un regime di privilegio, di autoritarismo, di favoritismi;

d) perché si è venuto aggravando il distacco tra assistenza domiciliare e ambulatoriale e assistenza ospedaliera.

Di fronte ad una situazione così seria, mentre appare esatto il calcolo del fabbisogno di posti-letto per il 1979, mentre è positiva la indicazione che il progetto di programma contiene circa la programmazione regionale dell'ubicazione ospedaliera, appaiono del tutto carenti le indicazioni rispetto agli altri problemi qui indicati, e soprattutto, grave va giudicata l'assenza di ogni accenno alla riforma dell'ordinamento ospedaliero.

Il proposito di non introdurre alcuna trasformazione né qualitativa né quantitativa del disestato sistema ospedaliero italiano, appare oggi gravissimo nel testo unificato del progetto di programma elaborato dai relatori, per la sparizione dell'impegno precedentemente indicato di uno stanziamento di 70 miliardi annui, a partire dal 1965, per le nuove costruzioni ospedaliere e, soprattutto, per la soppressione dell'impegno di costruzione nel quin-

quennio di 82 mila nuovi posti-letto, apparendo così svuotata di ogni contenuto la previsione generica finale del capo VII di una spesa per investimenti nel campo sanitario di 380 miliardi nel quinquennio. Appare quindi indispensabile la introduzione nel Piano delle seguenti precise misure:

1. — Prevedere la costruzione nel quinquennio, di un numero di unità ospedaliere per complessivi 100 mila posti-letto (20 mila per acuti; 37 mila per lungo degenti; 30 mila in ospedali neuropsichiatrici; 13 mila in convalescenziari) con una spesa di 400 miliardi.

2. — Accrescere il ruolo delle regioni e degli Enti locali, sotto la direzione del Ministero, non solo nella programmazione ma anche nella gestione unitaria degli ospedali.

3. — Operare una riforma dell'ordinamento ospedaliero che trasferisca coi loro patrimoni tutti gli istituti pubblici di cura ai comuni, alle province e alle regioni secondo il Piano regolatore ospedaliero inserito nel Piano generale dei servizi sanitari della regione, e che affidi l'amministrazione di ogni istituto a Consigli nominati esclusivamente dalle assemblee locali competenti.

4. — Realizzare un organico inserimento degli ospedali nelle Unità sanitarie locali per un collegamento permanente fra tutte le attività sanitarie, preventive e terapeutiche.

5. — Realizzare una riforma dell'assistenza psichiatrica con l'equiparazione del malato mentale ad ogni altro tipo di malato agli effetti sanitari e giuridici e con una organizzazione settoriale fondata tanto su istituzioni extra ospedaliere, quanto su istituzioni ospedaliere.

Produzione e distribuzione dei farmaci.

Il modo di produzione e distribuzione dei farmaci rappresenta oggi, per la dilatazione della spesa che comporta, un ostacolo decisivo alla moderna evoluzione del sistema sanitario.

E infatti:

a) la disciplina legislativa del settore è vecchia di oltre trent'anni ed è causa di uno sviluppo caotico e pletorico dell'industria farmacogena, con 16 mila specialità e 26 mila confezioni, fra cui sono presenti innumerevoli ripetizioni dello stesso prodotto e sedicenti specialità;

b) si è venuta determinando una struttura monopolistica del settore cui si contrappone una accentuata polverizzazione produttiva;

c) ne è conseguita una assurda lievitazione dei prezzi che oggi sono 8, 10 e fino a

100 volte superiori al costo della sostanza medicinale;

d) la maggiore incidenza sui costi è rappresentata dalle spese di promozione delle vendite (opuscoli, rappresentanti, comparaggi). Buona parte, poi, delle vere spese di distribuzione (grossisti, farmacie) vengono riasorbite, con accordi di cartello dalle grandi industrie;

e) l'integrazione tra grandi industrie e spesa pubblica si accresce rapidamente. La spesa pubblica che assorbiva nel 1960, 125 miliardi di lire per prodotti farmaceutici, nel 1965 ne ha assorbiti 283 su di un totale di 385; cioè rappresenta il 73 per cento del consumo medicinale totale. Si crea così una penetrazione di interessi e una subordinazione di fatto dell'ente mutualistico alla grande industria produttrice;

f) per questa situazione assurdamente favorevole alla speculazione e sfavorevole ad una seria organizzazione produttiva si è accresciuto il peso del capitale straniero che ha raggiunto nel 1964 il 65 per cento del fatturato totale; è invece costante il declino della nostra autonoma ricerca scientifica. Affrontare questo stato di cose, come fa il progetto di programma con l'introduzione del brevetto, significa solo accelerare i processi di concentrazione senza per nulla incidere né sulla situazione della ricerca, né sul livello dei prezzi.

Per tutto ciò noi riteniamo necessario:

1) riservare allo Stato la produzione dei farmaci di preminente interesse sociale, nonché la produzione delle relative materie di base;

2) disporre nel frattempo un esteso, sistematico e periodico controllo di tutti i farmaci in commercio;

3) incaricare il C.I.P. di compiere una revisione radicale dei prezzi vigenti partendo dalle reali quotazioni di mercato delle materie prime;

4) prescrivere agli enti mutualistici di approvvigionarsi dei medicinali mediante pubbliche aste;

5) sviluppare la distribuzione capillare dei farmaci mediante la istituzione delle piante provinciali delle farmacie.

Dal nuovo testo unificato del progetto di programma appare ancora più nitidamente il rifiuto di introdurre nel settore dei farmaci quelle riforme senza le quali l'intera costituzione di un Servizio sanitario nazionale diventa estremamente difficile, se non impossibile, essendo stata palese cura dei relatori di eliminare le indicazioni precedentemente

contenute nel piano di salvaguardia del pubblico interesse (che in pochi altri settori ha tanto evidente risalto, quanto in quello dei farmaci) e di impedimento al sorgere di situazioni monopolistiche; mentre, per altro verso, la eliminazione della previsione del precedente piano di riduzione del 30 per cento della spesa farmaceutica delle mutue, mediante revisione dei prezzi dei medicinali, conferma la subordinazione dell'assistenza pubblica e dello stesso sviluppo dell'ordinamento sanitario agli interessi dell'industria privata per assenza di volontà riformatrice della maggioranza.

Ci pare giusto considerare a conclusione di queste osservazioni e di queste proposte, che sempre più, oggi e nel futuro, il problema della sanità deve e può essere affrontato oltre i confini tradizionali della terapia medica. La fisionomia stessa delle malattie si va trasformando; assumono importanza crescente e drammatica le malattie originate dall'organizzazione del lavoro e della vita sociale. Una serie di problemi, dunque (urbanistica, abitazioni, servizi sociali collettivi, trasporti, organizzazione del lavoro e del tempo libero, cultura di massa, ecc.), assumono una diretta e dominante incidenza sulla salute collettiva. E anche a questo livello il problema della sanità può e deve essere risolto.

Per altro verso è evidente come e quanto il problema della medicina vada compenetrandosi con quello generale della ricerca scientifica e dei suoi orientamenti. Oggi la scienza offre e può offrire sempre più strumenti decisivi per il miglioramento della vita umana ed appare delittuosa la lentezza e la pigrizia con cui ci si impegna su questa strada e la tendenza dominante a subordinare la ricerca alle più miopi esigenze del profitto immediato.

C. — ISTRUZIONE E FORMAZIONE CULTURALE, FORMAZIONE PROFESSIONALE.

Le proposte del progetto di programma, in ordine ai capitoli VIII, IX e X degli impieghi sociali del reddito (Istruzione e formazione culturale, formazione professionale, ricerca scientifica e tecnologica) non possono essere accolte in ordine ai tre problemi fondamentali che esse impostano:

- 1) rapporto fra programmazione economica generale e programmazione scolastica;
- 2) tipo di programmazione scolastica assunta;
- 3) dimensioni di spesa.

1) — *Rapporto fra programmazione economica generale e programmazione scolastica.*

Nessun rapporto intrinseco — che non sia mera addizione della spesa per la scuola alle altre voci di spesa — intercorre, nel progetto di programma, fra programmazione economica e programmazione della scuola, della cultura e della ricerca. Questa separazione è sostenuta dalla Relazione di maggioranza con la duplice argomentazione:

a) che la programmazione scolastica avrebbe preceduto nei tempi quella generale, cui non spettava che di recepirla;

b) che la scuola persegue una sua autonomia, tale da consentire una previsione non sostanzialmente coordinata negli obiettivi generali dello sviluppo.

Ambedue queste argomentazioni sono da respingere. Sul primo punto, si osserva che nessun atto del Parlamento italiano ha finora avallato, per non averla discussa, la cosiddetta programmazione scolastica. Né i risultati della Commissione parlamentare d'indagine, né la relazione del Ministro, né le « Linee direttive » — presentati tutti con grave ritardo sui termini di legge — sono stati discussi dalle Camere. Attualmente le « Linee direttive » appaiono recepite dal Piano che, accettandone la cornice finanziaria, si assume la gravissima responsabilità di una riforma non discussa dall'Assemblea.

La minoranza nega, altresì, che una programmazione scolastica possa essere condotta fuori dal quadro della programmazione generale e dei generali fini sociali che questa si propone. L'autonomia didattica e culturale della scuola non ne fa un corpo avulso dalla società. La scuola le è sempre storicamente connessa. Tali connessioni possono essere coscienti ed esplicite, oppure implicite, ma non per questo meno consistenti; quando la scuola rivendichi una separazione dai tempi e dai fini dal resto del corpo sociale, l'autonomia della scuola diventa momento corporativo o di conservazione burocratica.

È compito del Piano, rispondere al quesito di base: *quale ruolo si intenda assegnare alla scuola nella società italiana.* Gli orientamenti scolastici che abbiamo ereditato appartengono infatti — eccezione fatta per la scuola dell'obbligo — ad un quadro profondamente diverso dall'attuale, all'Italia della riforma gentiliana. Da allora sono mutati i lineamenti strutturali e sovrastrutturali del Paese e l'intero assetto scolastico appare in crisi.

La risposta che il progetto di programma, recependo meccanicamente le « Linee direttive », dà a questo problema è risposta grave e involutiva, che limita il ruolo della scuola nella nostra società. Il progetto di programma, infatti, stabilisce un rapporto decrescente fra obiettivi dello sviluppo generale e sviluppo scolastico.

All'ipotesi di una professionalizzazione tendenzialmente globale delle forze di lavoro essa non fa corrispondere l'ipotesi di una scolarizzazione globale. Anzi cresce la forbice fra incremento degli sviluppi culturali della società, come proiezione delle forze produttive, e ruolo della scuola come strumento pubblico e ordinato di formazione degli stessi. Il posto che la scuola appare destinata ad avere nella società italiana diventa proporzionalmente minore; le sono affidati una capacità ed un compito di ricezione parziali dei bisogni di formazione sociale, e quindi ancora un carattere elitario. In questo, i relatori vedono, al di là da tutte le conclamate affermazioni di priorità, una soluzione profondamente involutiva del rapporto fra scuola e programmazione.

La minoranza osserva, ancora, che non solo il progetto di programma sottrae alla scuola tale ruolo formativo globale della società, ma lo sottrae di fatto anche ad altre forme del pubblico intervento. L'estrema riduzione della spesa preventivata, 400 miliardi in cinque anni, per tutto il complesso della formazione professionale, implica che lo Stato non si prefigge di svolgere più che un ruolo sussidiario alla iniziativa dei privati. La formazione professionale resta soggetta alle spinte e ai bisogni immediati dei centri economici, alle loro parzialità e distorsioni — strumento della produzione e non momento della produzione. Con questo, lo Stato abbandona anche la possibilità di coordinare, correggere o incentivare una tipologia professionale; si subiscono e non si prevedono gli sviluppi tecnologici — per non parlare delle loro implicazioni culturali.

2. — *Tipo di programmazione scolastica assunta dal piano.*

L'indicato scompenso fra previsione della crescita professionale e culturale e assai più lento aumento della scolarizzazione, determina una programmazione scolastica marcata da due limiti originari: l'essere destinata ad una base sociale ristretta, l'essere incapace d'una sintesi culturale e pedagogica fra « formazione professionale » e « cultura ». Scari-

cata sulla cosiddetta « formazione extrascolastica » la spinta dei bisogni culturali di massa indotti dallo sviluppo produttivo e sociale, la scuola che il progetto di programma ci presenta mantiene una struttura aristocratica ed arcaica:

a) assegnando alla scuola un ruolo parziale, neppure si tenta di avviare a soluzione la questione del diritto allo studio, che sarebbe la premessa d'una scolarizzazione tendenzialmente globale. Si nota qui una netta recessione rispetto agli accenti del primo documento programmatico (Saraceno) e della contemporanea commissione d'indagine. Non solo è scartata l'ipotesi dello studio come « lavoro sociale », ma il sistema caritativo proposto per aiutare i meritevoli e bisognosi ad accedere ai gradi di studio successivi all'obbligo appare assai modesto. Il progetto di programma, anzi, riduce le stesse richieste delle « Linee direttive »: il totale previsto dagli stanziamenti dal 1966 al 1970 è ridotto da 229 a 193 miliardi, tolta l'assistenza universitaria, dove nonostante la crescita degli aventi diritto, si ha una riduzione da 86 a 84 miliardi;

b) la riduzione del ruolo della scuola pubblica si accompagna con l'affermazione esplicita di un riconosciuto ruolo dei privati. Nonostante gli accordi del Governo, le « Linee direttive » recepite dal progetto di programma prevedono uno sviluppo proporzionale della scuola privata. Tale rapporto, di gran lunga preponderante nella scuola materna, è confermato lungo tutto il corso dell'istruzione, la stabilità degli stanziamenti essendo attribuita non già alla misura dei fondi stanziati, bensì alla percentuale degli alunni, che pure potrà rimanere costante — con l'allargarsi della massa studentesca, soltanto se il Ministero continuerà a concedere parificazioni e sovvenzioni, contro il dettato costituzionale;

c) la logica d'una scolarizzazione tendenzialmente globale esigerebbe come primo obiettivo la realizzazione totale della scuola dell'obbligo, e la garanzia, attraverso provvedimenti estensivi ed intensifici — dall'edilizia ai trasporti, dalla riforma dei programmi alla impostazione della giornata scolastica piena — d'un effettivo raggiungimento della licenza da parte di tutti i giovani cittadini. Al contrario, il progetto di programma accetta lo scarto impressionante fra iscritti e licenziati, pari ancora a quasi il 40 per cento alla fine del quinquennio;

d) l'accettata debolezza e non compiuta realizzazione della scuola di base, si proietta in tutto l'orientamento scolastico successivo all'obbligo. Sotto il profilo sociale, permane

lo scarto negli accessi all'istruzione. Se meno della metà delle leve scolastiche prosegue, dopo l'obbligo, gli studi una quota assai più bassa è destinata ad acquisire un qualsiasi titolo. Il progetto di programma non presenta né coscienza del problema né un sistema di correzione.

Al restringimento della base sociale corrisponde il permanere, riaffermato dalle « Linee direttive » e recepito dal progetto di programma, di una distinzione di livello culturale all'interno degli studi secondari e superiori che si configurano: *a*) in un settore privilegiato, quello della « licealità », scuola ponte, senza sbocchi professionali e aperta a qualsiasi scelta di livello universitario; *b*) in un settore tecnico, i cui sbocchi sono ridotti, e che punta essenzialmente all'uscita professionale; *c*) ed infine ad un terzo settore, quello professionale, che ne appare una sottospecie, per comprendere corsi di tempo più breve. In questa tripartizione fondamentale si esprime l'incapacità dell'attuale modello scolastico di risolvere secondo una metodologia unitaria il problema della formazione ai diversi ruoli sociali. Tale distinzione tende a riprodursi fino al livello universitario, attraverso l'istituzione non tanto di diversi *titoli*, ma di diversi tipi di formazione, a maggiore o minore livello « scientifico », a seconda degli sbocchi « culturali » (laurea) o professionali (diploma). Ai differenti ruoli sociali, il progetto di programma dunque assegna una scala di « valore » cui corrispondono « culture » e « didattiche » che ancora si vogliono di dignità diverse. Si lega, qui la concezione classista del progetto di programma ad una vecchia eredità culturale idealistica. Dalla « cultura » al « lavoro » si moltiplica il differenziarsi di scuole, scalate e riduttive.

Nel complesso, la linea di pianificazione e ristrutturazione scolastica proposta si presenta, da un lato, come parziale rispetto al processo di formazione generale della società, dall'altro come riprodotto al proprio interno, a tutti i livelli e fin dalla fase terminale della scuola obbligatoria, una distinzione fra « cultura » e « formazione per la produzione », che ne tradisce la mentalità classista e l'impianto ideale incapace di una sintesi didattica e metodologica.

3. — Dimensioni della spesa.

a) Appare evidente che l'intera dimensione della spesa non è congrua al compito di una pianificazione scolastica effettiva, che tende a risolvere nella scuola la totalità del-

la formazione culturale e professionale del Paese.

Ma la dimensione di spesa appare insufficiente rispetto alle stesse intenzioni del programmatore. Raffrontando le previsioni delle « Linee direttive » con quelle del quinquennio, che si ottengono « aggiungendo » al bilancio 1966 gli stanziamenti previsti dalla legge n. 1543, si hanno i seguenti valori:

	Linee direttive	Stanziamenti di piano (1)
Scuola materna statale	32.015	37.260 (2)
Scuola materna non statale	47.230	47.370
Scuole magistrali	1.707	1.050
Personale e organici scuole primarie, secondarie e artistiche, scuole elementari parificate	5.007.438	5.755.555
Dotazioni didattiche (compresa educazione fisica)	222.933	155.480
Scuole speciali	36.351	27.970
Assistenza (università esclusa)	229.825	193.050
Educazione popolare	60.000	54.975
Accademie e biblioteche	48.727	41.580
Personale universitario	438.320	447.430
Contributi all'università e alla ricerca scientifica	156.141	144.275
Assistenza universitaria	86.588	84.000
Amministrazione centrale	68.445	71.470
TOTALE	6.434.013	7.060.815

(1) Si richiama l'attenzione sul continuo variare delle cifre, fra prima stesura del progetto di programma, Nota aggiuntiva, legge 1543 e proposta di programma nel testo Curti-De Pascalis.

(2) Particolarmente grave l'errore della cifra indicata al paragrafo 12, capitolo VIII, del P.E.G., che gonfia a 102 miliardi la spesa per la scuola materna di Stato, probabilmente sommandone l'edilizia, che poi è ricalcolata a parte. Al contrario, il P.E.G. indica come sovvenzione alle scuole private una cifra inferiore al reale, non indicando l'ingente quota di assistenza. È evidente l'incidenza politica della inesatta formulazione di queste cifre.

(3) Va notata, altresì, l'inattendibilità metodologica per quanto concerne la definizione dei posti mancanti e del fabbisogno. Nella prima stesura del P.E.G. i posti mancanti risultano 1.837.000 al 30 settembre 1965; nella recentissima risultano 2.241.000 al 31 dicembre 1965.

Si osserva facilmente che — tolte le spese per il personale, che superano la differenza fra i due piani e ne costituiscono oggi, la componente fondamentale di spesa — tutto il resto

delle previsioni, dalle « linee » al « piano », segue un andamento riduttivo.

Per quanto riguarda l'edilizia scolastica, la tendenza riduttiva appare ancora più grave. I calcoli approssimativi della Commissione d'indagine indicavano un fabbisogno annuo di circa 300 miliardi (nel decennio circa 3.300 miliardi); esso appare ridotto di oltre un terzo, come stanziamento, nonostante l'incremento dei costi nel settore. Nel progetto di programma la somma indicata è pari a 1.025 miliardi nel quinquennio. Nella legge n. 1552 « Nuove norme per l'edilizia scolastica », la somma risale a lire 1.210 milioni modificando quindi, a sua volta, il P.E.G. Lo stanziamento non permette che di coprire il fabbisogno aggiuntivo derivante dalla crescita della popolazione scolastica senza esaurire il *deficit* accumulatosi in passato (3). Tale obiettivo appare accettato dalla relazione di maggioranza;

b) nel complesso la dimensione della spesa indica uno sviluppo della spesa per la scuola pari a circa 4,44 per cento annuo. Poiché l'incremento di spesa nel trascorso decennio, può essere calcolato pari a più di cinque volte, appare evidente che la dimensione dell'intervento non nasce da una scelta capace di incidere operativamente sullo sviluppo della scuola italiana, ma si limita a registrarne le tendenze spontanee, indotte dall'espansione dei costi. Esso è altresì basato sulla previsione di un assetamento della espansione della scolarità al puro e semplice sviluppo demografico. In questo senso, i finanziamenti di piano, lungi dall'essere « aggiuntivi » sembrano destinati a essere inferiori alla copertura dei bisogni, espressi dai meccanismi sociali spontanei, come risulta dai calcoli di fabbisogno elaborati dall'opposizione (relatore Codignola in occasione della legge 1973). Su questa base, l'incremento di piano sarebbe da raddoppiare; la serie corretta degli stanziamenti espressi in miliardi potrebbe essere allora, per gli anni dal 1965 al 1970, la seguente: 1.325 (come si è visto, corrispondenti alla realtà, 1.481, 1.637, 1.793, 1.949 e 2.105. Non pare inutile altresì richiamare, per quanto riguarda l'incremento medio annuo della spesa per la istruzione la previsione della Commissione d'indagine (circa il 9,7 per cento) e le due ipotesi del C.N.E.L. bassa (poco più dell'11,8 per cento) e alta (oltre il 17,3 per cento). Quest'ultimo valore acquista un particolare interesse, in quanto è molto vicino all'incremento medio del triennio 1963-65, avvenuto cioè dopo l'ultimo rilevante aumento delle retribuzioni.

Può dunque concludersi che l'analisi della dimensione globale della spesa prevista dalle « linee direttive », recepito dal progetto di programma e in via di realizzazione con le cosiddette leggi finanziarie, presentate al Senato, conferma che siamo di fronte non già ad una « programmazione di sviluppo » della scuola, destinata a mutarne l'incidenza nella società e ad adeguarla ai ritmi dello sviluppo sociale e culturale, ma ad un consolidamento dell'attuale ruolo parziale rispetto al complesso dei bisogni educativi e professionali, sostanzialmente riduttivo e burocratico. Il P.E.G. accoglie l'ipotesi di una programmazione chiusa, di un corpo che amministra se stesso, e con ciò predetermina una « riforma » della scuola che, conservandone le tradizionali strutture e ipotesi culturali, elude le richieste di rinnovamento maturate in questi anni nella coscienza politica e nella società civile.

4. - *Proposte.*

La minoranza ribadisce quindi, e sottopone all'attenzione delle Camere, la necessità di una radicale variazione nel *metodo* col quale le Assemblee devono affrontare il problema della programmazione scolastica e, quindi la definizione di *obiettivi* e *strumenti* finanziari e di attuazione, profondamente diversi.

I. - *Metodo.* Non si vede come si possa procedere ad un progetto di programma senza una verifica preliminare dei risultati, aggiornati, della Commissione d'indagine e delle proposte contenute nelle cosiddette « linee direttive »; giacché a tutt'oggi, come le contraddittorie versioni del piano dimostrano, neppure l'acquisizione dello stato di fatto e della dinamica cosiddetta normale (espansione demografica, espansione della domanda scolastica spontanea, espansione dei costi ordinari) appare esauriente, criticamente controllata e incontrovertibile.

II. - *Linea politica.* Tocca all'Assemblea affrontare, a nostro avviso, due problemi preminenti e strettamente correlati:

a) quale compito si intenda assegnare alla scuola pubblica, ed in genere alla volontà pubblica, nel processo di sviluppo della professionalità e nei bisogni culturali. A parere della minoranza, il compito della scuola deve essere non solo preminente, ma tendenzialmente globale; tale cioè da determinare, controllare e dirigere il complesso delle attività formative, a qualsiasi età, livello e luogo si svolgano, ivi compresi i centri produttivi per

quanto riguarda la qualificazione e riqualificazione;

b) quale rapporto si intenda stabilire tra « formazione » e « formazione professionale ». A parere della minoranza, tale rapporto deve tendere ad una concezione *unitaria* nel metodo, nella dignità pedagogico-didattica, nella strutturazione degli ordinamenti. Si tratta di concepire lo sviluppo delle forze produttive e lo sviluppo della cultura come processi profondamente e criticamente correlati, rifiutando insieme la velleità neocapitalistica d'una subordinazione della seconda alle prime, e la impostazione aristocratico-idealistica d'una autonomia del sapere dallo sviluppo storico-sociale complessivo.

III. — *Obiettivi*. La minoranza ritiene che anzitutto si possa giungere ad individuarli correttamente soltanto attraverso una prima definizione generale di piano, invece che attraverso la discussione, per di più gravemente ritardata, di provvedimenti settoriali. E soltanto in questo quadro che si possono operare delle scelte, e si definiscono da un lato le richieste della società civile, dall'altro gli indirizzi della volontà pubblica. Secondo il parere della minoranza, gli obiettivi di piano, dei quali, come è ovvio, il quinquennio non può rappresentare se non una prima fase di impostazione ed attuazione debbono essere i seguenti:

a) *la realizzazione effettiva della scuola dell'obbligo unitaria per tutti i cittadini italiani*.

Tale obiettivo, anzi, appare doversi risolvere già nel corso del quinquennio, richiamando governo ed assemblee alla gravissima responsabilità dell'inadempimento costituzionale, e cancellando la vergogna — ripresentata anche dalla recente relazione di maggioranza — di una previsione che ancora al 1970 prevede a non più del 60 per cento la percentuale della leva scolastica che vada al lavoro e agli studi con una licenza dell'obbligo effettivamente raggiunta. Provvedimenti estensivi, in questo caso, non appaiono sufficienti; la minoranza ritiene matura la necessità di una riforma profonda della scuola dell'obbligo, che consenta di recuperare i ritardi, ed imponi concretamente le due questioni di fondo: prolungamento dell'obbligo ai sedici anni e realizzazione della scuola integrata, attraverso una riforma edilizia, didattica e dell'organico insegnante;

b) *un piano di estensione della scuola per l'infanzia, pubblica, affidato dallo Stato agli organi costituzionali di decentramento*

ed autonomia locale, che costituisca il primo scalino educativo, e non puro e semplice strumento di assistenza, e che si estenda tendendo alla copertura di fabbisogno sulla base dei seguenti parametri, verificati e correlati: andamento della domanda nell'ultimo quinquennio; la previsione della domanda potenziale ed in formazione, sulla base della dinamica demografica e dei nuclei familiari in cui la madre è lavoratrice; il numero dei comuni o frazione di comune, per rapporto alla popolazione scolastica preelementare, carenti di scuole per l'infanzia;

c) *un piano di estensione dell'istruzione secondaria*, che definisca preliminarmente i seguenti dati ed obiettivi:

una previsione dei *fabbisogni professionali conseguenti ad una pianificazione democratica*, al tipo di rapporti fra settori produttivi e non produttivi che ne conseguono ed al posto che in essa viene assegnato alla qualificazione. I dati assunti dal Progetto di programma non costituiscono che una estrapolazione delle tendenze presenti, corretta secondo criteri non verificati dalla volontà del programmatore. Si tocca qui un problema di lavoro, sociale e culturale di importanza fondamentale in una società, come la nostra, profondamente squilibrata fra Nord e Sud, città e campagna, ruoli maschili e femminili nel mercato del lavoro, e dotata d'una struttura scolastica arcaica;

la definizione del rapporto fra intervento di qualificazione e riqualificazione, prima e durante il lavoro, ad opera della scuola pubblica. Tale rapporto può seguire il seguente andamento: allo stato attuale, una spinta della volontà pubblica alla qualificazione *prima e durante* il lavoro, per giungere tendenzialmente ad una qualificazione che avvenga globalmente *prima* del lavoro; spinta della volontà pubblica alla *riqualificazione durante il lavoro*, come bisogno crescente d'una società in sviluppo e condizione di mobilità e promozione sociale permanente. Dimensioni e tempi di tale problema, essenziale per ogni sviluppo economico-sociale, sfuggono totalmente alla volontà attuale, e perfino alla coscienza della programmazione come ci viene presentata;

l'impostazione organica del *diritto allo studio* da parte dei capaci e meritevoli, superando la attuale struttura « assistenziale » ed i suoi criteri, ed aprendo la questione come investimento sociale organico. Non si sfugge al fatto che la soluzione del problema è determinante per la espansione effettiva della scolarità dopo l'obbligo. Se la scelta fra stu-

dio e lavoro deve essere libera, lo studio deve essere compensato per tutti coloro che dal lavoro trarrebbero i mezzi indispensabili di sussistenza. I parametri su cui operare — comparativamente alle società più sviluppate — possono essere costituiti dalla dinamica della domanda sottoposta ad una *accelerazione politica*, una spinta dello Stato verso l'istruzione; la costruzione d'una ipotesi quantitativa di « capaci e meritevoli » appartenenti a nuclei familiari fino ad un certo livello di reddito;

d) *la riforma degli ordinamenti*, tali da considerare il complesso della istruzione secondaria come di uguale dignità culturale, secondo un sistema fondato su una sola ripartizione fondamentale — istruzione storico-umanistico-scientifica e istruzione tecnico-professionale, ambedue, e soprattutto la seconda, organizzate in modo da offrire ad ogni stadio sbocchi professionali; ambedue articolate in modo da garantire l'apertura agli studi superiori di ogni ordine ed un sistema scorrevole orizzontale, che consenta dei mutamenti di « canale », fatte salve le garanzie di serietà didattica. La dinamica tendenziale di tale ordinamento deve puntare a dare alla professione il massimo di preparazione storico-scientifica, ed a questa un collegamento reale col complesso dello sviluppo sociale e produttivo — fino ad impostare, nel tempo secondo una metodologia unitaria il problema delle « due culture » e del rapporto cultura-lavoro. La minoranza insiste quindi sulla necessità di una riforma che inverta l'attuale tendenza alla frammentazione ed alla riduzione di dignità scientifica dei diversi ordinamenti.

Conformemente ad ordinamenti di altri paesi, appare infine da riformare il concetto stesso di selezione del personale insegnante, accentuando la stretta unità fra studi superiori e funzione didattica, invece che lasciare quest'ultima, come avviene attualmente, soltanto a specifici canali formativi.

e) *la definizione di un programma organico di scolarizzazione dei lavoratori, come sistema di qualificazione e riqualificazione*, quindi come facoltà di accedere anche dal lavoro ai titoli di studio scolastici, e sperimentazione di nuove didattiche, tecniche, ricerche e tipologie professionali, che possono delinearsi nel cuore del processo produttivo e rappresentare nuovi potenziali ordinamenti (corsi sperimentali);

f) *un piano di programmazione degli studi universitari* (per i cui criteri di riordinamento si rinvia alla discussione avvenuta presso

la VIII Commissione della Camera) tale da offrire agli organismi di coordinamento nazionale le scelte fondamentali di indirizzo, le localizzazioni, i tempi e gli strumenti che la volontà pubblica esprime in relazione agli obiettivi generali del progetto di riforma, ed a quelli specifici della generale riforma scolastica.

La pianificazione scolastica deve infine rispondere a due criteri fondamentali:

a) l'affermazione coerente del suo carattere pubblico, nel senso che non si affida né alla Chiesa né ai privati alcun ruolo complementare rispetto ai fini che il progetto di programma si propone e che debbono essere raggiunti interamente con i mezzi pubblici, fatta salva la libertà per chiunque di istituire scuole, senza oneri per lo Stato;

b) l'affermazione dell'autonomia del momento educativo, intesa come articolazione in un concerto sociale, verificata appunto nel momento del programma, e non già come difesa corporativa di un ordinamento astratto dal resto dello sviluppo. Sotto questo profilo l'attuale organizzazione burocratica della scuola, imperniata attorno al potere centrale ed ai suoi prefetti locali, rappresenta un ostacolo sia allo sviluppo di una democrazia interna della scuola (autogoverno), esigenza ormai maturata, sia ad un rapporto non mediato dal Governo o dal ministro col complesso della società politica e civile.

È evidente che una riforma ed una programmazione scolastica di questa ampiezza raggiunge dimensioni di spesa ingenti, sulle quali la minoranza presenterà alcuni dati di calcolo alla riflessione dell'Assemblea, in sede di emendamento. Dimensioni della spesa, obiettivi e metodo del programma, sono tuttavia profondamente collegati: il problema della scuola in Italia si imposta in questa maniera, o non si imposta, limitandosi, come nel documento presentato dal Governo, a consolidarne le strutture attuali e quindi ad accettare una relativa riduzione del ruolo della scuola nel complesso dello sviluppo sociale.

5. — *Formazione culturale extra-scolastica.*

Sia l'intervento pubblico, sia, specificamente, una politica di programmazione diretta a promuovere la formazione culturale debbono, rigorosamente, attenersi al principio costituzionale della libertà della cultura e dell'arte. Principio dal quale discende la necessità, nel quadro di uno sviluppo economico democratico, di incrementare e valorizzare senza discriminazioni le diverse forme di attività culturale il cui ruolo è complementare a

quello della scuola per la formazione del cittadino e per il rinnovamento della società.

Compito dell'intervento pubblico è pertanto di contribuire al superamento di una concezione chiusa, limitata a pochi, della cultura; di favorire la partecipazione dei cittadini al godimento dei beni culturali, garantendo la corrispondenza ed il coordinamento dei mezzi finanziari alle esigenze della collettività, nel pieno svolgimento dell'autogoverno e della libertà delle forze e degli istituti culturali.

Fa perciò spicco il silenzio, nella proposta di sviluppo economico per il quinquennio 1966-1970, presentato dalla maggioranza, su tre questioni:

1) rapporto con gli enti locali, promotori democratici di iniziative e depositari di beni culturali;

2) tempo libero e adeguata organizzazione della cultura, libero sviluppo delle diverse forme di associazione ricreative e culturali, superamento di istituzioni autoritarie e paternalistiche quali l'E.N.A.L.;

3) improrogabile necessità di riformare democraticamente gli statuti delle grandi mostre, Biennale, Triennale, Quadriennale, il cui ruolo è fondamentale nella vita artistica nazionale.

Elemento fondamentale di una programmazione culturale, momento qualificante di una politica delle opere pubbliche, nonché di valorizzazione e incremento del turismo, è l'intervento di conservazione e di miglioramento dei beni culturali della nazione, con particolare riferimento a quelli artistici, storici, paesistici.

Tenuto conto che già il C.N.E.L. in sede di parere sul programma di sviluppo proponeva di aumentare gli stanziamenti previsti; premesso che la Commissione parlamentare di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, alla dichiarazione 82 prevedeva, riferite ai costi attuali, spese straordinarie decennali per risanamenti, espropri, attrezzature, incrementi patrimoniali, di lire 375 miliardi di cui almeno 150 miliardi per il primo quinquennio; e che proponeva, come bilancio ordinario, la spesa annuale di 80 miliardi e 810 milioni (suddivisi in 40 miliardi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico-archeologico, ecc. e 40 miliardi e 810 milioni per il fabbisogno del personale preposto alla tutela dei beni culturali in questione) i relatori fanno proprie tali proposte e, inoltre, propongono che il piano preveda:

1) acquisto ed esproprio di zone archeologiche con particolare riguardo alle aree di

antichi insediamenti urbani e relative necropoli su cui incombe il pericolo di distruzione da parte delle attività agricole ordinarie e di bonifica. Si debbono prevedere 400 milioni l'anno, per un totale di due miliardi, con l'intento di assicurarne la conservazione secondo un piano che anno per anno si rivolga ad un determinato numero di insediamenti (si indicano a titolo di esempio: una serie di castelli preistorici, di colonie greche e di municipi italici e romani e di borghi alto-medievali; più specificatamente: Metaponto, Aquileia, Spina, Roselle, la zona delle tombe dipinte nella necropoli di Tarquinia, parti della necropoli di Cerveteri, parti dell'area urbana di Paestum, l'area della città laziale di Satricum, Cuma e Pozzuoli);

2) risanamento conservativo e igienico-sanitario dei centri storici nelle loro strutture viarie, nelle caratteristiche costruttive, nella conservazione degli edifici e con l'intento di influire sulla formazione di piani regolatori riguardanti i centri stessi mediante un intervento programmato che possa disporre ogni anno di una somma tale da garantire l'intervento concreto sopra un centro storico che sia al tempo stesso risolutivo e capace di stimolare l'attenzione delle rappresentanze amministrative, degli architetti, urbanisti e della coscienza pubblica: 10 miliardi l'anno con un impegno di 50 miliardi nel quinquennio;

3) creazione di tre nuove scuole nazionali universitarie di perfezionamento rispettivamente in archeologia, storia dell'arte e urbanistica, che serva alla preparazione unitaria degli specialisti nei rispettivi campi di interesse, che siano organizzate sulla base di borse di studio e di *full time*: 600 milioni l'anno con un impegno di tre miliardi nel quinquennio (la spesa è stata calcolata sulla base di un progetto di statuto per una scuola italiana di archeologia approvata dalla Società degli archeologi italiani che sarà pubblicato prossimamente nelle riviste *Paragone Archeologia*);

4) aumento dei fondi di missione per una migliore qualificazione del personale scientifico. I funzionari potranno così adempiere ai loro obblighi di pubblicazione dei beni culturali, il che non è realizzabile se non permanendo a Roma (maggiore centro bibliografico in questo campo) e vedendo direttamente i materiali di confronto, sia in Italia che all'estero;

5) aumento del numero degli operai. La Commissione di indagine ne prevede 3.000. Ne

occorrono il doppio. Si fa presente che l'attuale scarsità di operai scavatori impone l'esecuzione di lavori in appalto con incremento non redditizio della spesa di almeno il 21 per cento. Inoltre questa situazione oltre ad ostacolare il tempestivo intervento in situazioni di emergenza, va a scapito della qualità del lavoro per l'impossibilità di preparare con continuità il personale qualificato, spesa da prevedere, 4 miliardi e 500 milioni annui.

Per quanto riguarda lo spettacolo, il richiamo al rispetto della sfera di libertà individuale, obbliga ad operare — in contrasto col silenzio che, al riguardo, caratterizza la proposta di programma presentato dalla maggioranza:

1) per l'abolizione di oppressive forme di censura amministrativa tuttora incombenti sulla produzione cinematografica nazionale;

2) per la riforma democratica della R.A.I.-TV., affinché di essa sia affermato innanzitutto il carattere pubblico e perché non sia più monopolio dell'esecutivo, ma sede di confronto delle diverse espressioni della politica e della cultura.

Nel campo cinematografico l'impegno di consolidamento della produzione nazionale, di fronte alla crescente invadenza dell'industria americana, richiede un potenziamento degli enti cinematografici di Stato, non già come semplice integrazione dell'industria privata, ma in modi tali da consentire un efficace intervento nel campo del noleggio e della distribuzione, a difesa del cinema italiano.

Per il teatro di prosa, è urgente una nuova regolamentazione legislativa rivolta:

1) al potenziamento dei teatri stabili esistenti e alla creazione di organismi analoghi negli altri capoluoghi di regione;

2) al coordinamento, su scala regionale, delle iniziative teatrali allo scopo di estendere e di elevare l'attività e l'educazione teatrale;

3) alla democratizzazione dell'Ente teatrale italiano perché non si sostituisca all'iniziativa degli enti locali, ma fornisca a questa i necessari servizi di sostegno e di coordinamento e sia garantita una direzione culturalmente valida delle manifestazioni all'estero.

Per il teatro lirico, l'attività concertistica, i balletti artistici, è necessaria una riforma legislativa che colleghi il potenziamento degli enti lirici esistenti allo sviluppo, su scala regionale, delle attività musicali per promuovere la partecipazione di un pubblico sempre più numeroso. Pertanto, si richiede un piano di finanziamento ordinario che sottragga tali

enti all'attuale condizione di precarietà e di incertezza e favorisca le iniziative volte alla diffusione della cultura e della formazione musicale.

D. — RICERCA SCIENTIFICA.

Abbiamo più volte sottolineato nel corso di questa relazione, il valore decisivo che assume oggi, ai fini dello sviluppo della competitività della nostra economia, dell'indipendenza nazionale, la ricerca scientifica e tecnologica. Anche il progetto di programma presentato dalla maggioranza riconosce questo valore, afferma che « l'intensificazione dell'attività di ricerca costituisce un obiettivo fondamentale al programma » e denuncia l'insufficiente sviluppo della ricerca. Ma per trarne quali conseguenze? La conseguenza di sacrificare ancora una volta la ricerca scientifica e tecnologica a quelli che « invece » vengono considerati gli interventi « direttamente produttivi ». Si rileva qui ancora una volta tutta la discordanza e la incongruenza tra i fini e gli obiettivi che il progetto di programma accoglie a parole e gli strumenti e le politiche posti a disposizione di quei fini e di quegli obiettivi così come si manifesta tutta l'incapacità del piano di risolvere i problemi del rapporto tra il breve periodo (« impieghi produttivi », secondo l'assurda terminologia del programma) e il medio e lungo periodo (i cosiddetti « impieghi sociali »).

Infatti, il programma prevede come spesa complessiva per la ricerca scientifica nel quinquennio 1966-1970 (esclusa la quota di stanziamenti per l'Università che può essere imputata alla ricerca) appena 1.140 miliardi, pari allo 0,6 per cento del reddito nazionale, di cui 690 miliardi per consumi e 450 miliardi per investimenti. Aggiungendo la quota di stanziamenti per l'Università si sfiora lo 0,8 per cento del reddito nazionale.

Si potrebbe osservare che ciò rappresenta già un notevole progresso dato che nel quinquennio 1959-63 sono stati investiti nella ricerca circa 400 miliardi di lire, pari allo 0,3 per cento del reddito nazionale lordo. Ma non si può trascurare il fatto che quanto è avvenuto nel passato aggrava semmai il problema e rende ancor più urgente e imperiosa una svolta che serva a colmare il ritardo. Paesi che operano già su una base solida, come l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti investono nella ricerca il 2-2,5 per cento del loro reddito nazionale e tutti i paesi europei industrialmente evoluti investono nella ricerca non meno dell'1 per cento in media, del loro

reddito. Destinando alla ricerca solo lo 0,6 per cento del reddito nazionale la maggioranza di centro-sinistra compie una scelta strategica che condanna l'Italia a veder aggravati il proprio distacco e la propria inferiorità nei riguardi di tutti i paesi industrializzati.

Ma c'è di peggio: una analisi delle voci (questa analisi è stata eliminata nel testo Curti-De Pascalis, ma nulla indica che le varie voci, nell'attuale struttura della ricerca, possano assumere un diverso peso) dimostra come le somme indicate non possono essere allo stato attuale, imputate realmente all'attività di ricerca.

Nella cifra globale, infatti, sono comprese le spese per il Ministero della ricerca, spese di puro ordine burocratico e le spese per gli organismi internazionali (pari a 150 miliardi nel quinquennio). Anche le spese dei dicasteri vanno tutte verificate dato che sono state calcolate approssimativamente, senza una metodologia corretta e controllabile. Così le cifre dell'industria privata vengono da estrapolazioni non verificabili ed è lecito pensare che di fatto l'industria spenda assai meno di quanto l'ufficio del piano ha calcolato.

Per quanto riguarda infine la quota di stanziamento per l'Università che è stata imputata alla ricerca si deve osservare che si tratta di somma composta essenzialmente dal monte-salari per l'attività didattica dei professori ordinari, incaricati ed assistenti: voci di retribuzioni che possono essere corrisposte prescindendo dall'attività di ricerca svolta. La ricerca nell'Università presume invece — oltre che un diverso assetto degli studi universitari — un finanziamento aggiuntivo, come indicato a suo tempo dalla Commissione di indagine, finanziamento che non è in alcun modo previsto dal progetto di programma.

Da tutto ciò risulta che le scelte del programma governativo nulla muteranno nel campo della ricerca. Al massimo saranno consolidate le quantità ed il tipo di finanziamento del passato. Si avrà un finanziamento pubblico destinato (a parte il C.N.E.N.) essenzialmente alla ricerca fondamentale con una rinuncia del pubblico intervento nel settore della ricerca orientata e applicata.

Non si tratta tuttavia solo del problema del finanziamento. Il fatto è che una programmazione della ricerca, che si proponga un reale sviluppo quantitativo e qualitativo di questo settore decisivo, non può non partire dall'individuazione di una serie di ostacoli strutturali che si frappongono a tale sviluppo.

Tra essi occorre ricordare:

a) l'attuale struttura dell'Università che è un forte ostacolo ad un più ampio progresso culturale, scientifico e tecnologico, nonché alla formazione così di nuovi ricercatori come di laureati che, attraverso la partecipazione all'attività di ricerca, acquisiscono un più elevato grado di capacità professionale;

b) l'arcaicità di molte strutture attraverso le quali lo Stato opera in questo campo: dalla mancanza di coordinamento tra i diversi programmi alle paralizzanti procedure di controllo burocratico; dallo *status* dei ricercatori negli enti pubblici alla mancata introduzione di norme che assicurino una più ampia partecipazione di tutti i ricercatori alle decisioni che concernono il loro lavoro;

c) l'attuale politica delle aziende pubbliche a partecipazione statale;

d) il tipo di accordi di collaborazione e integrazione che non solo aziende private, ma anche aziende pubbliche vanno realizzando con gruppi stranieri e che hanno puntato o stanno puntando (Olivetti, Ansaldo S. Giorgio) alla snobilitazione dei laboratori di ricerca.

Di fronte a tutto ciò non è sufficiente, anche se è indispensabile, accrescere gli stanziamenti per la ricerca stabilendo un diverso ordine di priorità rispetto ad altre spese e considerando investimenti produttivi gli investimenti nella ricerca, ma occorre programmare una serie di impegni e di misure di riforme, primo tra i quali, l'impegno di fornire alla Camera, un quadro complessivo, quale finora è mancato, della attività di ricerca scientifica e tecnologica che si svolge in Italia, in sede universitaria o extra-universitaria, e dei relativi finanziamenti, nonché una valutazione sull'avanzamento della ricerca nei vari settori sia in rapporto alle esigenze, sia in confronto ai livelli universitari.

Se è in relazione a tale quadro oggi mancante che potranno essere discussi e definiti i programmi specifici volti a potenziare iniziative pubbliche di ricerca nei settori in cui si registrano le carenze più gravi, alcune priorità possono tuttavia essere indicate subito: esse riguardano lo sviluppo della ricerca nei settori dell'agricoltura e zootecnia, delle ricerche biologiche, dell'elettronica e dell'automazione.

Ancor più urgente della definizione di un ordine di priorità sono tuttavia una serie di misure e scelte volte:

a) a potenziare la ricerca nelle aziende pubbliche e a partecipazione statale (vedi a

questo proposito le proposte avanzate nella parte generale);

b) a predisporre strumenti di intervento e controllo sul settore privato al fine di sollecitarlo a potenziare gli investimenti nella ricerca in conformità con gli obiettivi della programmazione e ad avvalersi più ampiamente delle competenze già formate in Italia, scoraggiando il ricorso non necessario a licenze o brevetti stranieri; a impedire che attraverso accordi internazionali fra gruppi privati, vengano ridotte o trasferite all'estero attività di ricerca già avviate in Italia;

c) ad assicurare che la partecipazione ad enti internazionali e i necessari accordi di ricerca con altri paesi non vengano decisi sulla base di astratte considerazioni di prestigio o di interessi privatistici, ma rispondano agli indirizzi di politica scientifica del nostro Paese e alle esigenze reali di integrazione dei programmi nazionali;

d) ad assicurare il riordinamento e un più efficace funzionamento degli organi pubblici di ricerca esistenti (a cominciare dal C.N.R. che deve essere potenziato e ristrutturato in modo che possa realmente assolvere alle funzioni ad esso attribuite), determinando con maggiore chiarezza compiti e funzioni, sostituendo gli attuali sistemi di controllo burocratico con un controllo di merito fondato sullo sviluppo di forme di autogoverno democratico dei ricercatori, provvedendo ad assicurare mediante uno statuto giuridico condizioni di lavoro per i ricercatori adeguate ai loro compiti scientifici.

È forse non inutile ripetere che condizione pregiudiziale, prima e necessaria per un più ampio e libero sviluppo della scienza e della ricerca è una riforma democratica dell'Università che riconosca alla ricerca il ruolo fondamentale che essa deve avere per lo sviluppo della stessa attività didattica e che assicuri un profondo rinnovamento delle strutture e degli indirizzi dei corsi di studio.

Per l'organizzazione delle attività che lo Stato e gli enti pubblici svolgono nel campo della ricerca scientifica e tecnologica, non si ravvisa la necessità, né l'opportunità, del ricorso alla tradizionale struttura di un ministero. L'istituzione di un Ministero per la ricerca limiterebbe infatti fortemente il ruolo e l'autonomia del Consiglio nazionale delle ricerche, giacché il nuovo organismo assorbirebbe gran parte dei compiti che la legge vigente attribuisce al C.N.R.; aggraverebbe ulteriormente il già pesante controllo burocratico sugli enti di ricerca; creerebbe una frattura non facilmente superabile fra enti

di ricerca direttamente dipendenti dal nuovo ministero e la restante attività di ricerca che resterebbe affidata ad altre amministrazioni.

Una soluzione più agile e più dinamica può invece essere ottenuta dotando il ministro per la ricerca scientifica e tecnologica (analogamente a quanto si è fatto per il ministro per il Mezzogiorno) di adeguati organi di segreteria, di consulenza e di studio; e costituendo nell'ambito del C.I.P.E. un sottocomitato per la ricerca scientifica e tecnologica, presieduto dal ministro per la ricerca, al quale spetterebbe il compito di sovrintendere alla politica che lo Stato svolge nel campo della ricerca, di promuovere le iniziative necessarie per il conseguimento degli obiettivi indicati nel programma, di assicurare il coordinamento dei programmi di ricerca delle varie amministrazioni, degli enti pubblici di ricerca, delle imprese pubbliche e a partecipazione statale, di assicurare e coordinare la partecipazione italiana agli organismi di ricerca internazionali e comunitari.

Si ravvisa inoltre la necessità e l'urgenza di dare al C.N.R. una strutturazione adeguata ai suoi compiti istituzionali, affinché esso funzioni come effettivo organo di programmazione e promozione della ricerca e in modo che una congrua parte dei finanziamenti ad esso accordati, assieme ai 50 miliardi nel quinquennio che il programma vorrebbe assegnare come dotazione al nuovo ministero, siano destinati allo sviluppo di iniziative di ricerca nei settori che rivelano oggi maggiori carenze.

E. — TRASPORTI.

Il progetto di programma ricalca sostanzialmente la linea politica « liberistica » che ha portato all'attuale stato di disordine, di confusione e di crisi di questo settore e ad una situazione tutt'altro che soddisfacente in quello, ad esso organicamente connesso, dell'economia marittima.

Questa linea è stata esplicitamente criticata anche dai relatori di maggioranza per il settore dei trasporti e per quello della marina mercantile i quali per altro non hanno tratto dalle loro critiche le logiche conseguenze.

Dall'attuale situazione è necessario, urgente e possibile uscire con una nuova politica basata sulla istituzionalizzazione del trasporto quale attività di pubblico interesse, su una conseguente rigorosa disciplina pubblicistica e su una strumentazione pubblica di intervento diretto nel campo dell'organizzazione,

del coordinamento e della gestione dei trasporti.

Il progetto di programma governativo ignora questa fondamentale esigenza e non va al di là di una frammentaria valutazione subsettoriale dalla quale lo stesso relatore di maggioranza per il settore dei trasporti non ha potuto non trarre l'impressione che « l'autorità proposta alla stesura del piano abbia a volte fatto una specie di censimento delle richieste delle singole Amministrazioni e non una cernita con rigore scientifico in vista di una politica nazionale dei trasporti ». Manca un'organica visione della « questione » dei trasporti e delle vie di comunicazione nella sua più ampia dimensione economica, sociale e politica ed è addirittura ignorata — in un Paese situato geograficamente come il nostro — l'esistenza di una economia marittima intesa come visione unitaria dei problemi che si pongono nei diversi comparti della flotta dei cantieri navali, dei porti e della pesca.

Le scelte indicate nel capitolo XI sono in contrasto persino con talune affermazioni contenute nello stesso capitolo.

Così, mentre nel primo paragrafo vengono messi in rilievo gli squilibri esistenti nella ripartizione del traffico, nel secondo paragrafo viene « programmato » contraddittoriamente un ulteriore « sforzo » per opere autostradali, che, ove venisse attuato, non potrebbe non accentuare gli squilibri poco prima lamentati.

Né portano a diversa conclusione il rapporto fra gli stanziamenti destinati alla rete autostradale e quelli, ancora del tutto insufficienti, complessivamente previsti per le strade comunali e provinciali, il modo alquanto sbrigativo con cui viene affrontato l'intricatissimo problema dei trasporti urbani; la particolare considerazione che viene riservata alle ferrovie concesse ai gruppi privati; il trattamento che si propone di assicurare, in regime di sussidi, alle società esercenti autolinee private mentre viene reso esplicito l'obiettivo di sopprimere un terzo dell'intera rete ferroviaria nazionale e viene osservato significativamente il più completo silenzio sul trasporto merci su strada. A ciò si accompagna il « ridimensionamento » del settore pubblico dei trasporti marittimi (flotta e cantieri navali) e la istituzionalizzazione della progressiva « privatizzazione » dei porti.

Sono tutte lessere di un mosaico che ripete i motivi mitici di una « libera concorrenza » dimostratasi fallace alla prova dei fatti.

Da tutto ciò — così come del resto dai giudizi critici esistenti negli stessi pareri di mag-

gioranza della Commissione trasporti e marina mercantile — emerge il carattere sostanzialmente conservatore — e approssimativo — del « programma »; in particolare la mancanza in esso di una prospettiva politica nuova capace di avviare a soluzione i problemi di fondo che si pongono in questo importante settore della vita economica e sociale del Paese in una visione unitaria dei rapporti reciproci con gli altri settori nel quadro di una politica di sviluppo democratico.

Respingendo nettamente la impostazione dell'intero capitolo dedicato ai trasporti i relatori di minoranza indicano come necessario:

1. — Elaborare rapidamente un piano nazionale dei trasporti e delle vie di comunicazione e un piano articolato per i diversi comparti dell'economia marittima rispondenti alle esigenze di sviluppo economico e di progresso sociale e civile del Paese, trasferendo tra l'altro lo stanziamento destinato dal « programma » governativo alle autostrade, alla viabilità ordinaria (in particolare a opere « nuove », alle rettifiche di tracciati ferroviari, diminuzione di passaggi a livello, potenziamento dei trasporti urbani, della navigazione interna e del collegamento con le isole).

2. — definire istituzionalmente la funzione pubblica dell'attività di trasporto e dei compiti dello Stato ad essa inerenti e conseguentemente le linee della necessaria ristrutturazione del sistema attuale dei trasporti e delle vie di comunicazione e del coordinamento tra i diversi mezzi di trasporto con riguardo esclusivo all'interesse della collettività.

3. — Precisare in questo quadro la struttura del settore pubblico dei trasporti nelle sue diverse articolazioni (ferroviario, idroviario, aereo, marittimo, di collegamento con le isole) e della relativa gestione pubblica a livello nazionale, regionale e locale.

4. — È necessario in particolare:

a) precisare il ruolo che dovrà svolgere in avvenire l'Azienda ferroviaria di Stato e la conseguente determinazione delle sue dimensioni, del suo potenziamento e sviluppo, della sua articolazione, della sfera di gestione e di controllo che deve esserle affidata in ordine ai diversi mezzi di trasporto (terrestri, di collegamento con le isole e idroviari) e il ruolo delle aziende pubbliche regionali dei trasporti;

b) addivenire rapidamente ad una nuova disciplina legislativa che superi quella del 1935 e del 1939; rimuova le limitazioni di fat-

to che attualmente ostacolano il reale affermarsi del potere decisionale pubblico; attribuisca alle regioni e agli enti locali adeguati poteri reali in materia di trasporto; assegni una funzione pilota alle aziende pubbliche affidando agli assessorati regionali (e, fino alla istituzione delle regioni, ad organi regionali dei trasporti espressi dalle assemblee elettive locali) il compito di realizzare a livello regionale la politica dei trasporti e delle vie di comunicazione, indicate dal programma regionale e da quello nazionale, attraverso l'opportuno coordinamento dei diversi tipi di trasporto, l'estensione della gestione pubblica e una sua strutturazione organica e articolata che assicuri una funzione di priorità al trasporto pubblico;

c) unificare il trasporto urbano ed extraurbano assoggettandolo ad una stessa disciplina;

d) decentrare alle regioni le competenze dell'Ispettorato della motorizzazione civile che possono essere più utilmente svolte dagli assessorati regionali dei trasporti (e fino alla costituzione delle regioni da organi regionali dei trasporti urbani espressi dagli enti locali) e trasferire a detti assessorati od organi regionali le competenze degli attuali ispettorati compartimentali della motorizzazione;

e) estendere il potere concessionale delle regioni e degli enti locali sulla base dei piani di riordinamento dei bacini di traffico;

f) procedere per i trasporti urbani alle necessarie riforme di struttura nel campo dell'urbanistica, della finanza locale, dell'ordinamento comunale, provinciale e regionale e al coordinamento operativo tra i diversi mezzi di trasporto. Il progetto di programma lascia insolute tutte le questioni di fondo e non può pertanto costituire una premessa idonea alle soluzioni dei problemi di questo particolare settore;

g) procedere alla graduale revoca delle concessioni ferroviarie ai privati e alla loro sostituzione con la gestione pubblica del mezzo di trasporto socialmente più conveniente e rispondente alle esigenze dell'economia e delle popolazioni delle zone interessate.

h) impiegare immediatamente gli stanziamenti previsti per contributi alle imprese concessionarie di autolinee (paragrafo 7 del capitolo XI del progetto di programma) per favorire invece i piani di sviluppo dei trasporti urbani ed extraurbani di aziende pubbliche e di consorzi di enti locali;

i) assicurare una gestione pubblica dell'aviazione civile eliminando ogni ingerenza delle gerarchie militari; prevedere un ade-

guato stanziamento e impegno per la formazione professionale;

l) coordinare l'utilizzazione degli stanziamenti per le idrovie e i trasporti per condotte con una pianificazione territoriale rispondente alle esigenze di uno sviluppo economico democratico precisando a tal fine il ruolo delle regioni e degli enti locali;

m) eliminare i « doppioni » attualmente esistenti nei Ministeri dei trasporti e dei lavori pubblici in materia di infrastrutture del trasporto, attribuendo tali compiti al Ministero dei trasporti e trasferire allo stesso Ministero, alle regioni e agli enti locali i compiti attualmente attribuiti all'Ente autotrasporto merci a livello nazionale e a livello locale, assicurando una struttura e una funzionalità democratica (con la partecipazione diretta dei rappresentanti eletti degli autotrasportatori) degli organi preposti alle attività attualmente svolte dall'E.A.M.

5. — Unificare in un unico capitolo (« Economia marittima ») e, dunque, in una visione organica del settore, tutte le materie (trasporti marittimi, attrezzature portuali, cantieri navali, pesca) affrontate in modo frammentario e subsettoriale nei capitoli XI, XIII, XVIII e XIX del progetto di programma, prevedendo:

a) il rovesciamento della tendenza al « ridimensionamento » della flotta mercantile e dei cantieri navali e alla « privatizzazione » dei porti indicato dal « programma » governativo e in particolare;

b) l'unificazione di tutte le flotte del settore pubblico in una unica azienda dei trasporti marittimi opportunamente articolata;

c) la creazione di una unica azienda nazionale navalmeccanica e una politica di costi congiunti tra siderurgia-industria navalmeccanica del settore pubblico;

d) una organica gestione pubblica democratica del « sistema portuale »;

e) una adeguata strumentazione di intervento pubblico nel settore della pesca (flotta e infrastrutture) e una riforma della legislazione in particolare per quanto concerne i diritti esclusivi di pesca.

6. — Sviluppare un'azione coerente che respinga ogni posizione, ogni « richiesta » e ogni pressione politica — anche a livello del M.E.C. — contrastante con l'indirizzo politico che ci siamo sforzati di delineare in modo corrispondente alle esigenze di sviluppo e di progresso del Paese.

7. — Il piano nazionale dei trasporti e delle vie di comunicazione e quello articolato per l'avvenire devono essere elaborati con la partecipazione delle regioni e degli enti locali e garantire la possibilità di intervento non formale dei lavoratori e delle loro organizzazioni.

F. — POSTE E TELECOMUNICAZIONI.

Il XII capitolo del progetto di programma quinquennale relativo alle poste e alle telecomunicazioni non risolve in modo adeguato i problemi posti dalla necessità di operare in direzione di un reale ammodernamento ed efficienza dei servizi postali telegrafici e telefonici e di una estensione dell'intervento dello Stato in questo settore.

Due sono le questioni di fondo:

1. — Assicurare una effettiva autonomia alle aziende che gestiscono servizi di tipo industriale;

2. — Considerare l'aspetto che interessa tutta la collettività di tali servizi e muoversi, di conseguenza, in direzione di uno sviluppo dell'intervento statale nel settore delle poste e delle telecomunicazioni.

Non si vuole, ovviamente, disconoscere il problema della gestione economica dei servizi, ma, considerando il carattere pubblico e sociale dei servizi medesimi, un tipo di gestione affidato esclusivamente alla logica di equiparare i ricavi ai costi e, quindi, di scaricare sull'utenza, e particolarmente su quella più povera, il risanamento economico delle aziende che operano nel settore è inaccettabile, e porterebbe a un tipo di servizio in contrasto con le esigenze nazionali di sviluppo economico diffuso.

Il progetto di programma quinquennale relativo alle poste e telecomunicazioni fa riferimento, per quanto concerne i problemi della riforma aziendale, alla conclusione a cui è pervenuta l'apposita commissione istituita presso il Ministero della riforma della pubblica amministrazione.

E da rilevare in proposito che tali conclusioni non soddisfano sia per il grado di autonomia delle aziende che risulterebbe assai limitato, sia per l'insufficiente decentramento che verrebbe realizzato su organi burocratici e non su organi democratici previsti dalla Costituzione repubblicana quali le regioni.

Inoltre, la struttura bi-aziendale proposta dalla suaccennata Commissione non offre uno sbocco positivo alla esigenza di qualificare

meglio l'azienda postale in direzione della raccolta del risparmio che affluisce alla Cassa depositi e prestiti istituzionalmente chiamata a finanziare gli enti locali, organi di base, a nostro giudizio, di una programmazione democratica, di cui l'intervento pubblico è elemento insostituibile di propulsione e di scelta politica ed economica. Tali conclusioni vanno dunque riesaminate al fine di garantire in primo luogo l'autonomia, il decentramento e la caratteristica statale delle aziende.

Per il personale dell'azienda postelegrafonica si ritiene necessario il riassetto funzionale delle qualifiche data la natura industriale dei servizi e le proposte formulate per la riorganizzazione strutturale dell'azienda.

Per quanto si riferisce al settore telefonico, va riconosciuto che l'avvenuta unificazione delle società concessionarie telefoniche I.R.I. nel gruppo S.I.P. è un fatto positivo sia per ragioni di carattere tecnico ed organizzativo sia per motivi politici; è necessario tuttavia superare l'attuale sistema dualistico nel settore tra aziende di Stato per i servizi telefonici e la S.I.P. Resta, quindi, il nodo della unificazione del sistema telefonico italiano. A quale livello?

Il nostro parere è che esso debba avvenire al livello dell'azienda di Stato per i servizi telefonici e non al livello della S.I.P.-I.R.I., contrastando la tendenza, già in atto, ad una costante e progressiva smobilitazione dell'azienda di Stato per i servizi telefonici a vantaggio della S.I.P.

La nostra richiesta parte dal presupposto del carattere pubblico e sociale del servizio telefonico, dalla necessità di sviluppare la telefonia nel Mezzogiorno e nelle zone più depresse del nostro Paese, dalla necessaria presenza dello Stato nei settori più moderni della telefonia, per esempio, nel campo dei satelliti artificiali per comunicazioni intercontinentali, ecc. Per cui una gestione ispirata esclusivamente a criteri di economia aziendale, basata sull'adeguamento dei ricavi ai costi, non offrirebbe adeguata soluzione ai problemi ed alle esigenze sopra prospettate.

Infine, per quanto riguarda il settore radiotelevisivo ribadiamo la nostra opposizione alla introduzione in Italia nel prossimo quinquennio, della televisione a colori la cui incidenza nel settore pubblico e privato è nell'ordine di quasi 1.000 miliardi di lire che potrebbero essere meglio spesi, per ospedali, case popolari, servizi civili, scuole, ecc.

Potrebbe, invece, a nostro avviso, essere attuata una riduzione del canone radiotelevisivo data la notevole estensione della massa

degli utenti attuando anche una più oculata politica della spesa da parte dell'ente radio-televisivo.

G. — ALTRE OPERE PUBBLICHE.

La collocazione nel capitolo XIII (« Altre opere pubbliche ») di un problema complesso e decisivo come quello delle *opere idrauliche*, così drammaticamente riproposto all'attenzione dell'opinione pubblica dai disastri di Agrigento e dalle alluvioni e dalle frane che hanno sconvolto l'Alto Adige e vaste zone del bacino padano, interrompendo essenziali vie di comunicazione, è forse l'espressione più grottesca degli assurdi cui il programmatore è giunto partendo dalla distinzione tra « Impieghi sociali » e « Impieghi produttivi ». Tutta la Commissione lavori pubblici, dal relatore di maggioranza Carra ai relatori di minoranza sia comunisti che liberali, hanno in modo più o meno esplicito rilevato questo assurdo. Ma nulla è stato fatto, anche nell'ultima redazione Curti-De Pascalis del piano, per correggerlo e per tener conto delle critiche unanimi. Vero è che per correggere tale assurdo non sarebbe stato sufficiente spostare la trattazione del problema da un capitolo all'altro (dato che la parte III « Assetto territoriale », risente dello stesso errore di impostazione della parte « Impieghi sociali »), ma sarebbe stato necessario intaccare la filosofia e la logica del piano, riconoscendo non solo il carattere produttivo, condizionante di tutto il processo di formazione e di difesa della ricchezza nazionale, della spesa diretta alla difesa del suolo, ma affermando la priorità di tale spesa su altri impieghi produttivi. Resta tuttavia il fatto che nel momento in cui il problema dell'arresto dei movimenti franosi ed erosivi del suolo e la difesa delle campagne, degli abitati dalle inondazioni si pone come uno dei problemi più urgenti e drammatici, nel momento in cui migliaia di famiglie hanno perso la loro casa, i loro raccolti, fabbriche sono state sgomberate e abbandonate e una quota del reddito nazionale è stata distrutta, il programma quinquennale non riesce ad andare al di là di una impostazione burocratica e di una annotazione fatta solo « per memoria ». Si misura qui, ancora una volta, tutto il distacco del programma dalla realtà vera del Paese, dalle istanze, dai bisogni, dalle attese dei cittadini. Si misura qui la sua sostanziale antidemocraticità.

Noi riteniamo che dalla presa di consapevolezza di questo assurdo, tragico e grottesco, la Camera debba e possa partire per ri-

meditare criticamente non solo questo capitolo ma tutto il piano.

Punto di partenza per questa revisione deve essere l'affermazione che a monte di ogni indirizzo economico e di ogni investimento produttivo deve collocarsi un piano organico (pluriinquennale) di difesa del suolo italiano.

Tale piano deve prevedere, razionalmente scaglionata e distribuita, l'attuazione delle opere e degli interventi necessari a garantire la stabilità e la utilizzazione del nostro territorio, sistemazioni forestali ed idrauliche in montagna, regolazione valliva dei corsi di acqua, sicurezza degli abitati e dei suoli edificatori.

A un tale piano, naturalmente, vanno collegati i vari programmi di sviluppo economico: per l'agricoltura (irrigazioni, utilizzazioni ed insediamenti montani), per l'industria (produzione energia) per i trasporti (reti viarie terrestri e fluviali), per il rinnovamento urbanistico.

Per l'attuazione di un tale piano è necessario procedere per bacini idrografici unitariamente intesi, evitando interventi frammentari ed episodici, il sovrapporsi di enti e di istituti (Ministero lavori pubblici, Ministero agricoltura, Magistrati speciali, Cassa per il Mezzogiorno, Consorzi di bonifica e di irrigazione, ENEL, ecc.), la mancanza di coordinamento tra leggi, piani e stanziamenti che ostacolano una visione organica e globale del problema (legge sui fiumi, legge sulla Calabria, finanziamenti della Cassa per il Mezzogiorno, interventi per le zone depresse del centro-nord); garantire la pubblicizzazione dell'uso delle acque e della gestione delle imprese e dei servizi che dall'uso derivano. A tal fine è di fondamentale importanza modificare gli indirizzi che presiedono le attività dell'ENEL e trasferire funzioni e compiti dei Consorzi di bonifica e irrigazione agli Enti regionali di sviluppo agricolo, assicurare nella fase di elaborazione e di attuazione del piano, un ruolo determinante alle regioni ed agli enti locali; coordinare il piano di sistemazione idrogeologica e di usi congiunti delle acque ai fini di uno sviluppo equilibrato rispetto alle fondamentali riforme agrarie ed alla riforma urbanistica.

Muovendo da queste necessità inderogabili è necessario risalire poi alla determinazione delle condizioni economiche e finanziarie capaci di garantirne la soddisfazione.

Appare evidente a questo proposito che il finanziamento previsto di 350 miliardi nel quinquennio è insufficiente. Tanto più nel mo-

mento in cui (e ciò getta nuova luce sulla lungimiranza del Governo di centro-sinistra) contro i 60 miliardi previsti per il 1965 se ne sono spesi in effetti (in lire 1963) solo 27 miliardi, con una diminuzione secca rispetto agli stessi investimenti medi annui del quinquennio 1959-1963 (32 miliardi), mentre sono esauriti i fondi di finanziamento di 251 miliardi destinati alla difesa del suolo calabrese senza che alcun apprezzabile risultato sistematorio sia stato raggiunto.

H. — SPORT.

Un programma di sviluppo dell'attività sportiva, la cui crisi e le cui degenerazioni sono oggi riconosciute da ogni parte, avrebbe dovuto avere come premessa un pur succinto quadro della situazione attuale e una indagine, concreta e precisa, degli ostacoli fondamentali da rimuovere per risanare lo sport nazionale e avviare la sua trasformazione da privilegio per pochi ad attività di massa per milioni di giovani e ragazzi in tutto il territorio nazionale.

È da notare, invece, che il capitolo XIV, dedicato allo sport, non contiene neanche un timido tentativo di indagine sulla situazione; è generico e vago sugli obiettivi e sui mezzi per raggiungerli. È difficile sfuggire al dubbio che ai generici propositi enunciati non segua alcun intervento idoneo ad assicurare la diffusione della pratica sportiva.

Il settore dello sport in Italia, alla stregua degli altri più importanti, vitali settori della nostra società, non richiede un semplice ritocco o un incremento quantitativo ma una trasformazione profonda. L'attività sportiva, infatti, che dovrebbe essere un *servizio sociale* garantito dallo Stato alla massa dei giovani (come è nelle nazioni più progredite e civili) in Italia è esattamente il contrario: un lusso per pochi privilegiati e un mezzo di speculazione, a scopi pubblicitari e di prestigio, di gruppi finanziari e industriali.

La situazione dello sport in Italia può essere caratterizzata da pochi dati: solo 6 giovani su 100 praticano effettivamente lo sport (e solo l'1 per cento delle ragazze); il 60 per cento dei Comuni sono privi di impianti sportivi ma la percentuale sale se si considera il solo meridione: nel 1960, al culmine della preparazione per le Olimpiadi di Roma, esistevano nel centro-nord, per 32 milioni di abitanti, 11.086 impianti; mentre nel sud, per 19 milioni di abitanti 3.187 impianti; 176 impianti in Calabria, un ventesimo cioè della Lombardia che ne conta 3.050! Non può sor-

prendere poi che nel Meridione e Isole solo l'1,30 per cento della popolazione pratici lo sport.

Le cause di fondo di tale condizione, che ci pone tra le ultime nazioni d'Europa per la diffusione della pratica sportiva, sono note:

1. — atteggiamento di assoluta indifferenza e inerzia dello Stato che dallo sport ricava direttamente o indirettamente decine di miliardi l'anno e per lo sport non spende un solo milione;

2. — prevalere del professionismo sul dilettantismo, e, di conseguenza;

3. — preminenza dello sport-spettacolo sulla pratica sportiva.

A riprova dei punti 2) e 3) un solo dato significativo: il bilancio per il 1960 (Olimpiadi di Roma) della FIDAL per l'atletica leggera che è fondamentale per ogni specializzazione ed è il principale sport delle Olimpiadi, è stato di 334 milioni, meno cioè di quanto una delle « grandi » squadre professionistiche di calcio spende per l'ingaggio di un solo « oriundo ».

Dovrebbe essere fuori discussione che obiettivo fondamentale del programma quinquennale nel campo dello sport deve essere quello di farne uno dei servizi sociali garantiti dallo Stato, farne cioè una attività di massa aperta veramente a tutti i giovani e le ragazze, nelle fabbriche e nelle scuole, nelle campagne, nel sud e nel nord.

Ma per raggiungere questo obiettivo non pare sufficiente aumentare gli impianti anche se è vero che un maggior numero di impianti è indispensabile; quel che è necessario è apprestare un programma di interventi e misure collegati di cui il capitolo XIV del progetto del programma non contiene neanche l'embrione.

Il progetto di programma quinquennale, per il settore dello sport, dovrebbe essere imperniato sui seguenti punti:

1) moltiplicazione degli impianti sportivi: (con priorità alle piscine, ai campi per l'atletica, tennis, campi e palestre per pallacanestro e ginnastica) secondo un piano che intervenga per il 70 per cento degli investimenti nei Comuni del meridione e delle isole e che si proponga, nel quinquennio, la costruzione di 2.500 impianti;

2) trasformazione dell'I.S.E.F. (istituto superiore di educazione fisica) in scuola a livello universitario per la formazione di insegnanti specializzati nei singoli sports e non

solo genericamente adatti a insegnare l'educazione fisica;

3) in collegamento con il piano degli impianti e con la trasformazione dell'I.S.E.F., istituzione in ogni provincia di corsi per istruttori specializzati nei singoli sports;

4) istituzione, in tutti i centri di oltre 20 mila abitanti di corsi e centri di addestramento per giovanissimi, finanziati dallo Stato e gestiti dalle Federazioni sportive;

5) riforma dell'insegnamento dell'educazione fisica nelle scuole, i cui impianti devono essere utilizzati, dalla scuola media fino all'Università, per il passaggio dall'educazione fisica insegnata nelle elementari alla pratica e alla competizione nei singoli sports;

6) finanziamento degli Enti di propaganda, cui lo Stato, assicurandosi determinate garanzie, affida il compito della prima preparazione all'attività sportiva negli impianti sociali, comunali e pubblici;

7) distinzione del dilettantismo dal professionismo; regolamentazione e controllo dell'attività professionistica; concessione di facilitazioni per gli sportivi dilettanti;

8) riforma della struttura del CONI che dovrà concentrare il proprio impegno nello sviluppo dell'attività giovanile dilettantistica, elaborando propri programmi pluriennali che diano impulso a tutti i settori dello sport, nei Comuni, nelle fabbriche, nelle scuole, nelle Forze armate e nelle libere associazioni.

Al CONI dovranno essere trasferiti i proventi dell'imposta unica sul Totocalcio.

Il CONI, dovrà essere collegato con il Parlamento attraverso la istituzione di una Commissione di deputati e senatori, eletti dai due rami del Parlamento, la cui presidenza partecipi con voto consultivo al Consiglio nazionale del CONI con il compito di verificare la rispondenza dell'attività del CONI alla finalità di estendere la pratica sportiva dilettantistica di massa.

Del CONI dovrà essere, infine, allargata la base di rappresentanza negli organi dirigenti, centrali e periferici, con l'inserimento di rappresentanti degli Enti di propaganda, dell'Unione di province italiane, dell'Associazione nazionale Comuni italiani e dei sindacati.

I nuovi compiti dello Stato nel settore sportivo dovrebbero, infine, essere in parte decentrati alle Regioni a statuto speciale e ordinario e in parte attuati d'intesa con gli organi delle Regioni.

II. — ASSETTO TERRITORIALE E QUESTIONE MERIDIONALE

Tutta la parte del progetto di programma dedicata all'assetto territoriale è inficiata nelle sue premesse e nella sua impostazione, così come la parte dedicata agli « impieghi sociali » dall'ipotesi erronea, ma sempre più assurda a verità assoluta, (via via che dalla Nota aggiuntiva dell'onorevole La Malfa si è giunti al testo Curti-De Pascalis) secondo cui una cosa è il problema della produzione, della produttività, del tasso di sviluppo e altra cosa, non condizionata dalla prima e non condizionante di essa, è il problema dei fini sociali da raggiungere e degli squilibri da correggere.

Tutto il problema dell'assetto territoriale — e sotto questo titolo è compreso nel progetto di programma il problema dello sviluppo economico del Mezzogiorno — è dunque visto come un problema a sé stante, di correzione a posteriori della localizzazione dello sviluppo sulla base di disponibilità date da utilizzare con interventi straordinari. In questo senso il progetto di programma è perfettamente omogeneo all'impostazione, da noi respinta e criticata, della legge per la Cassa per il mezzogiorno, del piano di coordinamento degli investimenti nel Mezzogiorno, della legge sulle aree depresse del Centro-nord. E non a caso (con l'aggiunta della legge urbanistica, di cui abbiamo già avuto occasione di occuparci) il programma assume queste leggi come strumenti unici ed esclusivi per conseguire l'obiettivo del graduale avvicinamento del reddito tra le grandi circoscrizioni del Paese.

Non riteniamo di dovere, a questo punto della relazione, spendere molte parole per contestare questa impostazione. È chiaro, a questo punto, che per noi programmazione economica e programmazione territoriale sono due aspetti di un unico processo di sviluppo, la cui sintesi permette di tradurre in realtà una politica di piano con le sue finalità e obiettivi. Per modificare lo stato di fatto dell'assetto territoriale occorre perciò correggere le contraddizioni che all'interno del processo di sviluppo sono sorte, modificando i rapporti del passato tra produzione e accumulazione privata, tra rendita dei suoli e meccanismo di sviluppo, tra tipo di consumi, ecc. Non passando per questa strada si cercherà inutilmente di ridurre le punte più acute degli effetti negativi che tale processo produce, senza per altro raggiungere le finalità di una equilibrata politica di sviluppo a lungo termine con investimenti pubblici capaci di incidere sull'or-

ganizzazione del territorio. Non compiendo una scelta precisa in questa direzione il privato imprenditore rimarrà sempre l'arbitro delle scelte, dei modi e dei tempi dell'uso del territorio — e un arbitro condizionato dall'attuale sistema di convenienze — con la conseguenza di interventi che creano nuovi bisogni, congestionano ulteriormente i poli sviluppati, lasciano inutilizzati servizi e risorse esistenti, neutralizzano le funzioni democratiche e fanno esplodere nuove contraddizioni e squilibri.

Non è del resto questa una posizione soltanto nostra. E nel quadro di un vasto dibattito che aveva visto apporti notevoli e nuovi anche da parte cattolica, che nel 1963, l'anno in cui si cominciano ad avvertire i sintomi di una inversione di tendenza nell'andamento dei grandi aggregati economici e viene posto al centro dell'attenzione politica il dibattito sulla programmazione e sugli strumenti di essa, la quinta relazione programmatica sulle Partecipazioni statali ammetteva che il superamento degli squilibri « tra ceti sociali era in contrasto profondamente con l'ordine degli interessi che tende naturalmente ad affermarsi in un'economia non regolata da una pianificazione democratica ». Si ammetteva, quindi, che il meccanismo di sviluppo lasciato a se stesso avrebbe non eliminato ma *utilizzato* gli squilibri del Paese (a cominciare da quelli territoriali) come sostegno dell'espansione territoriale e settoriale di altre zone non soltanto del nord ma in funzione anche di sopraggiunti propositi di penetrazione sul Mercato europeo suggeriti dal M.E.C. E si sottolineava la necessità di attuare un sistema di interventi pubblici non in senso collaterale ed a rimorchio delle intatte scelte e direzioni del capitalismo privato, bensì nel senso di una rottura che superasse la vecchia impostazione di una diffusione quantitativa, sciogliesse le reali strozzature economiche e di classe che pesano su tutto il Paese e che particolarmente ne squilibrano e degradano determinati territori.

Questo intervento di rottura che noi con coerenza rivendichiamo altro non è che un processo vasto e profondo di riforma (nella agricoltura, nell'industria, nella sovrastruttura statale), di strumentazione democratica decentrata, di razionale utilizzazione di tutte le risorse umane e materiali disponibili su scala territoriale in vista di un superiore equilibrio, di arresto della involuzione in atto, di un riassetto territoriale e sociale a dimensione nazionale. Di un riassetto che elimini il duplice costo gravante sulla comunità nazionale

di un'alta concentrazione localizzata e di vaste e diversificate aree di abbandono.

Non ricorderemo tutte le sedi e tutte le occasioni in cui si è manifestata un'ampia convergenza di forze attorno ad una simile concezione del problema degli squilibri territoriali. Ricorderemo soltanto le proposte positive avanzate non da noi soltanto in occasione del dibattito sulla legge per il centro-nord e, ancora più recentemente, le posizioni interessanti che si vanno profilando nel dibattito attorno al problema di Trieste, al di là degli aspetti più localistici e corporativi.

Che la zona di Trieste stia economicamente precipitando verso una situazione di depressione e degradazione nessuno può contestarlo. E non è difficile individuare — dal problema dei cantieri al problema delle vie di comunicazione terrestri a quello del porto — tutta una serie di cause specifiche di tale processo di degradazione. La questione che si pone è di vedere però se tali singoli problemi non nascono tutti nell'ambito di una stessa logica, che, al di là della situazione specifica della cantieristica o del piano nazionale delle autostrade, si collega ad una precisa scelta politica generale. Se tale questione verrà posta e affrontata non sarà difficile pervenire alla conclusione che questa scelta esiste ed è la scelta politico-strategica militare che fa del territorio di Trieste e del Friuli il *bastione* contro l'Est. Appare evidente che nell'ambito di una simile scelta non c'è prospettiva di sviluppo per Trieste. Non solo perché, come è avvenuto, i veti dello Stato maggiore all'autostrada per Tarvisio, e alla localizzazione di determinate attività economiche si susseguiranno in modo sempre più disastroso, ma perché di fatto mancherà ogni base e ogni sbocco per lo sviluppo.

Ma tutta la prospettiva muterà se muterà la scelta politica generale e cioè se Trieste e il Friuli diverranno *un ponte* verso l'Est. Ecco come un problema di assetto territoriale diviene immediatamente un problema di politica generale e, nel caso specifico, un problema di politica estera italiana.

Ma il progetto di programma ignora tutti questi nessi, questi rapporti.

Reiterato, significativo esempio pratico di una impostazione, che nel suo fondamento, abbiamo criticato e contro la quale non intendiamo qui riprendere quanto già esposto, è il disegno di legge approvato dalla maggioranza nel luglio scorso sugli interventi straordinari a favore dei territori depressi dell'Italia settentrionale e centrale e assunto, nella ultima redazione del programma, come unico

concreto punto di riferimenti in materia. Proseguendo nella linea degli interventi appunto « straordinari » e persino trascurando gli stessi criteri previsti dal progetto di programma in materia di incentivi e disincentivi, la legge ricalca i provvedimenti del 1950, del '52, del '57, non tiene conto del bilancio negativo che essi presentano e delle numerose testimonianze critiche di enti locali e organizzazioni politico-economiche (ad esempio del Centro per il piano regionale umbro, dell'I.S.S.E.M.) limitandosi a misure infrastrutturali che lasciano inalterato il meccanismo che gli squilibri settoriali, sociali, zonali generano ed aggravano.

Nel disegno governativo, e, ancor più, nella « linea » del tutto esente da ispirazioni programmatiche che esso sceglie, confluiscono varie e non originali storture: da quella strumentale-clientelare delle opere pubbliche localistiche alla volontà centralizzatrice che esclude e subordina le assemblee elettive, a quella della illusione della correzione dallo esterno della direzione e del ritmo di sviluppo territoriale: ma in sostanza ciò che esso rivela è una tendenza di politica economica che sfugge (o deforma) l'analisi dei vecchi e nuovi squilibri, si limita alla loro descrizione territoriale e su di essa pretende di imbastire una politica valida con determinati stanziamenti ed incentivazioni quantitative. La verità è che i fatti una tendenza simile si sono ampiamente incaricati di smentire e sconfiggere, o meglio di smentire la loro idoneità ad assicurare efficacemente una espansione equilibrata dell'economia nazionale sicché il problema appare oggi in tutta la sua perentorietà come esigenza non soddisfatta dalle tecniche di mero assetto territoriale che le classi dirigenti hanno suggerito e attuato. Si innestano su questo fondo le tendenze politiche e culturali, entrambe erronee, sia « della estensione del Mezzogiorno alle Alpi » (e perciò della rivendicazione *tout court* di una meridionalizzazione di tutta la politica degli interventi pubblici) sia della contestazione rivolta agli interventi statali nelle « zone depresse » del centro-nord in nome delle « esigenze meridionalistiche » sacrificate. Erronee perché entrambe, pur nella loro contraddizione formale, coincidono nella concezione « assistenziale » dell'intervento pubblico, negano la distinzione strutturale della *questione meridionale* da ogni altro problema territoriale, ma, al tempo stesso, non colgono l'unità che una politica economica democratica davvero diretta a sanare gli squilibri deve avere; l'unità, appunto, di un indirizzo nazionale che interven-

ga « a monte » dei fenomeni e non si limiti a volerne correggere velleitariamente le più evidenti storture, senza eliminarne le cause.

Omogeneo a questa impostazione è il modo in cui il progetto di programma affronta — nei capitoli dedicati all'assetto territoriale — la *questione meridionale*.

Non riapriremo qui il discorso già sviluppato nella parte generale della relazione. Concentreremo invece la nostra attenzione sulla parte del progetto di programma relativo agli specifici obiettivi e strumenti di intervento nel Mezzogiorno, muovendo da una sommaria analisi degli sbocchi attuali della politica meridionalista, per la quale fornisce utili punti di riferimento la stessa relazione del Ministro Pastore (30 aprile 1965) sull'attività di coordinamento degli investimenti nei territori meridionali e, soprattutto, il dibattito svoltosi nei comitati regionali della programmazione attorno agli « Elementi per la predisposizione del piano di coordinamento ».

Quale è il fatto centrale che emerge da questa analisi? Il fatto centrale che emerge è che si è accentuato, aggravato ed esasperato il grado di dipendenza del tipo di sviluppo delle regioni meridionali da quello dominante nelle parti più avanzate del Paese e dettato dagli interessi immediati delle grandi concentrazioni industriali e finanziarie. La « politica dei poli » e dei suoi strumenti (consorzi delle aree di sviluppo industriale) è fallita. Se ne denuncia attualmente se non altro lo « stallo » delle iniziative al punto da proporre lo scorrimento di un altro anno — al giugno 1967 — per l'approvazione dei piani regolatori definitivi, cioè per il loro effettivo funzionamento.

Sempre più il Mezzogiorno è stato coinvolto in posizione semicoloniale nel meccanismo monopolistico oggi dominante e ciò attraverso le due distinte fasi di politica meridionalista che si sono succedute. La prima, nella quale gli investimenti pubblici sono stati utilizzati (dal Convegno di Palermo del C.E.P. E.S. del 1955) come strumento e condizione per l'intervento capitalistico privato nelle regioni meridionali, nel tentativo di porre a disposizione del capitale monopolistico italiano gli strumenti per allargare le proprie basi produttive e materiali anche nel resto del Paese. La seconda, quella attuale, nella quale si è affidata all'intervento pubblico la concentrazione di « aree di intervento globale » non più in rapporto ad una politica di indifferenziata assistenza verso le regioni meridionali ma, al contrario, di inserimento delle zone di sviluppo del Mezzogiorno nell'organizzazione di mercato (agricolo, industriale) dell'area

nord-occidentale del Paese e dei suoi sbocchi europei. In tal modo il processo di subordinazione e marginalizzazione del Mezzogiorno è andato, in questi anni, avanti, sia nel senso dell'abbandono di vaste zone, sia nel senso che anche le zone di sviluppo e trasformazione assumono sempre più carattere semicollinare.

È il caso del rapporto « orto-frutta meridionale — iniziativa di Rivalta Scrivia » dove i propositi di penetrazione sul mercato europeo si combinano con la pianificazione delle colture agrarie del Mezzogiorno non ai fini del loro autonomo sviluppo, del processo di integrazione città-campagna, agricoltura-industria bensì a beneficio delle convenienze e del profitto monopolistico che aggrava il carattere di « piantagione » delle zone agricole irrigue e intensive.

Tutto ciò è stato denunciato nel dibattito che ha avuto luogo recentemente nei Comitati regionali per la programmazione, in molti dei quali — pur con tutte le ristrettezze e le prudenze derivanti dalla composizione di tali comitati — si è andata affermando l'esigenza di un diverso ruolo degli organismi democratici, una diversa collocazione delle zone territoriali interne nel processo di sviluppo, una diversa destinazione qualitativa dell'intervento pubblico in agricoltura, un ruolo nuovo, una diversa scelta qualitativa riguardante la politica delle partecipazioni statali.

Ma tutto ciò è ignorato dal progetto di programma, il quale non parte assolutamente dall'esame dei risultati della politica meridionalista sinora seguita. In esso si precisa (capitolo XVI), come se nulla avesse insegnato la esperienza, che il traguardo di modifica del meccanismo di localizzazione delle attività produttive tra le grandi ripartizioni del Paese comporta: la concentrazione in « aree di sviluppo globale »; un'accentrazione della politica di industrializzazione; la qualificazione degli investimenti nelle zone irrigue; un intensificato volume di iniziative turistiche; la prosecuzione dell'azione diretta all'adeguamento delle infrastrutture.

È a questa linea fallimentare che noi contrapponiamo la linea generale da noi delineata nella prima parte di questa relazione — una linea che ha per suo fine prioritario la piena occupazione — e contrapponiamo un diverso tipo di intervento pubblico.

L'intervento pubblico nel Mezzogiorno è stato sinora diretto « in funzione » dei processi monopolistici in atto; è stato caratterizzato dalla rinuncia ad interventi nelle

strutture; incapace di consentire la piena o razionale utilizzazione delle risorse meridionali a cominciare dal lavoro. La politica delle aziende pubbliche ha costituito un elemento fondamentale a sostegno del meccanismo di sviluppo dominante. La nostra risposta di merito, positiva, parte dalla rivendicazione di una radicale modifica, quantitativa e qualitativa, della funzione delle aziende pubbliche nell'economia meridionale: delle scelte, degli indirizzi, degli investimenti, della struttura. Si esce, cioè, dalla crisi e dagli errori in cui si dibattono le partecipazioni statali con una modifica innanzitutto di tutta l'azione della mano pubblica nell'industria meridionale, con l'affermazione della sua funzione di guida e di motore antimonopolistico, di raccordo con la piccola e media industria privata, con una scelta di intervento nei settori strategici e trainanti che condizionano lo sviluppo. Finora questo intervento si è effettuato nella siderurgia, nella petrolchimica, nei servizi ed il Piano di coordinamento indica la meccanica, la chimica, l'industria alimentare. Gli investimenti delle partecipazioni statali previsti per il quinquennio 1966-70 nel Mezzogiorno prevedono, invece, 50 miliardi per la meccanica (5,8 per cento); 44 per la petrolchimica (5,1 per cento) rispetto ai 186 per i telefoni (21,7 per cento) ed ai 92 (22,5 per cento) per le autostrade. La Finmeccanica specifica che il suo intervento nel settore manifatturiero verrà indirizzato nel settore automobilistico scelto come settore trainante. Un piano di investimenti del genere va dunque respinto ed ampiamente rimaneggiato in modo da renderlo compatibile con gli obiettivi programmati di sviluppo. Si tratta di affermare l'esigenza di un intervento e di una scelta a favore dell'industria manifatturiera di trasformazione, delle seconde lavorazioni dell'acciaio, delle macchine utensili e del materiale rotabile, la necessità di un intervento nella meccanica pesante, nell'elettromeccanica e nell'elettronica che nel Mezzogiorno (Napoli) ha qualificate basi di partenza. Si tratta cioè di realizzare uno spostamento di risorse verso quei settori che garantiranno una più estesa e rapida industrializzazione del territorio meridionale, anche attraverso un ciclo integrale di trasformazione industriale, dal prodotto di base al bene finito: verso quei settori il cui progresso produce una modifica qualitativa di tutto l'ambiente sociale, ne sollecita il progresso culturale e tecnico, crea le condizioni e le richieste per una rapida qualificazione della manodopera, mobilita mezzi e risorse.

dalla scuola alla ricerca di base (anche universitaria) e tecnologica.

Secondo punto: la modifica degli indirizzi degli investimenti e del controllo dell'intervento pubblico in agricoltura. La rivendicazione fondiaria, la lotta per la proprietà della terra mantiene nel Mezzogiorno tutta la sua validità ed importanza decisiva alla condizione di essere strettamente collegata con l'azione per la riforma delle strutture di mercato, per un nuovo orientamento degli investimenti, per lo sviluppo delle forme associative. Questa linea deve rivolgersi contro la fitta rete integrata — dalla commercializzazione alla trasformazione e alla distribuzione — che lega l'agricoltura capitalistica al monopolio industriale, al grande monopolio industriale non solo settentrionale. Una vera e propria svolta si impone nel rapporto industria-agricoltura ed intervento pubblico. Nel programma aggiuntivo allegato all'8ª relazione programmatica delle partecipazioni statali si sostiene che fra le nuove direttrici vi devono essere « iniziative industriali volte a favorire il processo di razionalizzazione delle strutture produttive in agricoltura ». Bisogna però uscire dalla forma neutra, equivoca che cela malamente la direzione capitalistica di queste misure: questo intervento deve servire l'azienda coltivatrice, potenziare il suo potere contrattuale sul mercato, liberarla dal condizionamento del capitale industriale, promuovere la libera associazione, garantirle un'alta assistenza tecnica e di sperimentazione.

Questa modifica di tutto il rapporto tra sviluppo dell'agricoltura ed industrializzazione poggia, nel Mezzogiorno, sulla combinazione di tre fattori: irrigazione; incremento dell'utilizzazione dell'acciaio; nuove destinazioni produttive delle risorse metanifere meridionali.

L'acqua costituisce la base per trasformazioni moderne. I comitati regionali della Programmazione hanno dedicato gran parte della loro attenzione nel corso dell'esame della proposta di piano di coordinamento alla questione delle zone irrigue ed aree connesse: ne hanno in parte ottenuto l'estensione. Ma il problema rimane di un piano organico di reperimento ed utilizzazione delle acque meridionali per uso industriale, agricolo, civile. Rimane come condizione per integrare specificamente le zone interne e più arretrate nel circuito moderno industria-agricoltura per sostenere lo sviluppo della zootecnica con l'estensione del pascolo (problemi particolari si pongono qui per la Sardegna), per incre-

mentare l'olivicoltura ed accrescerne la funzione competitiva nell'area del M.E.C., per l'incremento qualitativo di colture specializzate come il tabacco, in una parola per creare le condizioni di uno sviluppo integrato, possibilmente sulla base di piani zionali elaborati da enti di sviluppo a base democratica regionale, tra fasce intensive costiere e zone interne. La stessa rinascita della dorsale interna della Campania (province di Avellino e Benevento) colpite dal terremoto del 1962, deve venir garantita da adeguati finanziamenti pubblici nel campo delle infrastrutture, ma soprattutto da piani zionali di sviluppo agricolo e industriale che creino nuovi posti di lavoro e assicurino la destinazione produttiva dell'intervento finanziario pubblico di ricostruzione. Si tratta, pertanto, come misura immediata, di respingere le elaborazioni, del resto discordanti, contenute sia nel progetto di programma (170 mila ettari da irrigare su un totale di 1 milione di ettari irrigabili nel lungo periodo: nel testo originale gli ettari erano 200.000) che nel piano di coordinamento (109 mila ettari aggiuntivi su 875 mila irrigabili esclusa la Sicilia; 2 milioni e 316 mila ettari da valorizzare). E si tratta altresì di impegnare gli Enti di sviluppo ad una seria e coordinata politica tenendo conto dei piani predisposti dagli altri enti interessati.

Sulla questione dei metanodotti, riteniamo debba ottenersi un dibattito pubblico in Parlamento. Un tracciato piuttosto che un altro è una scelta che non può essere affidata alla sola determinazione di enti sottratti ad un efficiente controllo parlamentare e degli enti locali. Ma non si tratta di assicurare al Mezzogiorno l'utilizzazione calorifica del metano, ma piuttosto di garantirne la utilizzazione come elemento per la sintesi chimica, base di produzioni importanti dalle fibre sintetiche alle plastiche che l'agricoltura ortiva meridionale utilizza in quantità crescente.

Fondamentale è infine il rapporto tra acciaio e agricoltura. Siamo agli ultimi posti nel mondo circa il consumo *pro-capite* di acciaio soprattutto in agricoltura (4 per cento rispetto ai consumi totali), soprattutto nel Mezzogiorno il cui consumo è di circa 50 chilogrammi *pro-capite* rispetto a quello italiano di 249 chilogrammi, nonostante vi siano gli impianti di Napoli-Bagnoli e di Taranto.

Il discorso, è chiaro, tocca i temi della direzione di un tale processo di sviluppo, cioè della riforma delle partecipazioni, al rapporto tra piano nazionale e piani regionali e

del ruolo delle Regioni, del ruolo e dell'intervento delle masse, dei partiti, dei sindacati. Riforma della struttura e della sovrastruttura statale, estensione della democrazia, si intrecciano qui in un'unica piattaforma politica: quella di un qualificato rilancio di tutta la azione meridionalista, come la condizione essenziale, non rinunciabile, di una programmazione riformatrice.

III. — POLITICHE DI INTERVENTO NEI SETTORI DIRETTAMENTE PRODUTTIVI

Con la parte quarta il progetto di programma giunge all'esame delle « politiche di intervento nei settori direttamente produttivi »: agricoltura, industria, turismo, commercio estero. Appare superfluo, a questo punto, rilevare ancora una volta il significato politico ed economico di questa classificazione. Non solo perché abbiamo già avuto occasione di soffermarci su di esso, ma perché al di là della classificazione formale i contenuti e lo stesso mutato linguaggio del documento sono sufficienti a rendere esplicita l'assenza di ogni rapporto e anzi la contrapposizione tra queste politiche e le politiche dirette a perseguire gli obiettivi sociali altrove proclamati. Basta leggere la parte relativa all'industria o anche soltanto le prime righe della parte dedicata all'agricoltura. L'obiettivo posto del « raggiungimento di una sostanziale parità tra la remunerazione del lavoro in agricoltura e nelle attività extra-agricole » scompare per lasciare il posto a quello di una « sostanziale parità fra la produttività espressa in termini di reddito nel settore agricolo e quella degli altri settori ». Obiettivo valido senz'altro, ma che si qualifica in modo diverso (e dà luogo a politiche diverse) secondo che sia racciordato o meno all'obiettivo sociale sopra indicato. Ma conviene passare senz'altro all'esame dei singoli settori.

A. — AGRICOLTURA.

Abbiamo già rilevato il mancato raccordo con l'obiettivo della parità di remunerazione. Sullo stesso piano va posto il silenzio sul principio dell'assoluta, effettiva parità da accordare all'impresa coltivatrice, singola ed associata nei riguardi di altre imprese non fondate sul lavoro, ed il totale oblio dell'obiettivo della « eliminazione del divario tra zone arretrate e zone avanzate » che pure è iscritto fra i fini principali del piano.

La somma degli investimenti in agricoltura è prevista in complessivi 4.350 miliardi

cui in *extremis* sono stati aggiunti in sede di Commissione bilancio, altri 350 miliardi (di cui 200 sottratti, secondo la decisione della maggioranza al settore delle abitazioni). Somma inadeguata in relazione alla necessità di rinnovare profondamente l'agricoltura italiana per metterla in grado di competere con le più ammodernate agricolture degli altri paesi del M.E.C. e di soddisfare la crescente domanda del mercato interno. Gli investimenti previsti in agricoltura rappresentano appena il 2,46 per cento del totale delle risorse e il 19 per cento del totale degli investimenti produttivi.

Si può osservare che tale cifra non può essere modificata senza sacrificare altri settori (industria) che oggi esigono massicci investimenti e massicci interventi pubblici (per l'agricoltura è prevista una spesa pubblica nel quinquennio di 2.820 miliardi). Ma ciò non è assolutamente vero. Basta riflettere al drenaggio di capitale dall'agricoltura verso il settore terziario e verso posizioni parassitarie, agli effetti diversi che avrebbe una diversa qualificazione della spesa pubblica, alle possibilità nuove di accumulazione che si aprirebbero puntando sul contadino coltivatore come protagonista del processo di sviluppo e modificando i contratti agrari, per vedere come il problema possa essere risolto senza entrare in contraddizione con le esigenze di altri impieghi sociali-produttivi. Ma è proprio questo aspetto che il progetto di programma rifiuta di considerare.

Le previsioni relative ai ritmi di sviluppo dell'agricoltura, che indicano un saggio medio annuo di aumento del 3,3 per cento della produzione lorda vendibile e un saggio medio annuo di incremento del 2,8-2,9 per cento del valore aggiunto, alla luce del permanente e persistente ristagno di alcuni fondamentali settori su cui dovrebbe basarsi lo sviluppo (tipico il settore carne), appaiono del tutto ipotetiche e azzardate come del resto hanno fatto rilevare i pareri del C.N.E.L. e della stessa maggioranza della commissione di agricoltura. E tanto meno fondate se si considera che i mali strutturali, storici dell'agricoltura italiana non sono tenuti in nessun conto, nella descrizione che il progetto di programma fa degli obiettivi e delle modalità della programmazione agricola.

Manca infatti qualsiasi indicazione delle riforme di struttura di cui l'agricoltura ha bisogno. Il progetto di programma si riporta espressamente, in maniera più diffusa ed esplicita che nelle precedenti stesure, alla tradizione delle leggi speciali, alla politica

degli interventi straordinari, ed in ispecial modo all'esperienza della Cassa per il mezzogiorno e ai Piani Verdi n. 1 e n. 2, il bilancio e le prospettive dei quali sono emblematicamente documentati dalle cifre relative alla bilancia dei pagamenti, che annovera permanentemente, tra le sue più cospicue voci passive, proprio quella derivante dal *deficit* commerciale dell'intercambio agricolo.

Si indica come « *presupposto di fondo* » della politica agraria quello di « *valorizzare le posizioni imprenditive* », di esaltare l'impresa nei confronti della proprietà, per favorire il più possibile l'eliminazione del divario tra proprietà e impresa. Ma la maggioranza ha tenacemente rifiutato una esplicita scelta a favore dell'impresa contadina. Né il programma indica per quali vie e quali mezzi possa attuarsi l'accesso alla proprietà, ove non siano le leggi già in atto (la legge sui contratti agrari, quella sui mutui quarantennali, ecc.) che stanno dando ampia prova della loro sostanziale inefficienza ad elevare alla condizione di liberi proprietari imprenditori i contadini tuttora costretti al duro peso dei vecchi contratti. Nessun accenno alla strada maestra, per elevare alla piena dignità e responsabilità di imprenditori i contadini, che è quella, non surrogabile, che passa per il *superamento di tutti i contratti agrari* (dell'affitto come della mezzadria, della colonia come di ogni altra forma di compartecipazione) e per l'esaltazione e il potenziamento delle imprese dei coltivatori: dei coltivatori singoli e dei coltivatori liberamente, volontariamente e democraticamente associati.

L'aiuto alla cooperazione e alle altre forme associative è più volte evocato, ma un preciso criterio di priorità negli incentivi e negli aiuti, rispetto alle temibili concorrenti imprese capitalistiche, non è affermato con vigore e precisione, mentre la strada del libero associazionismo contadino appare sempre più la via maestra che può e deve condurre l'impresa coltivatrice ad assumere quelle dimensioni ottimali che le nuove condizioni di mercato esigono.

Altrettanto dicasi per l'altra grande riforma di struttura di cui l'agricoltura ha bisogno: la difesa organizzata col potente ausilio dei pubblici poteri e in primo luogo dei poteri locali, dei produttori sul mercato, contro le forze del grande capitale su di esso sempre più dominanti. Tutto nel progetto di programma è affidato alla efficacia miracolosa dell'azione contenitrice del C.I.P. e della neo costituita A.I.M.A., ma non si iscrive tra gli obiettivi fondamentali del piano quello di av-

viare una politica di serio controllo dei monopoli e quindi di riduzione dei prezzi dei mezzi di produzione necessari all'agricoltura (ottenuto, quest'ultimo, anche attraverso il potenziamento e una migliore direzione dell'industria di Stato).

Nulla si dice della *Federconsorzi* che nel progetto di programma non è neppure ricordata, (il ministro Pieraccini e la maggioranza si sono tenacemente opposti in Commissione Bilancio ad inserire ogni accenno ad essa) come non si trattasse di uno dei fondamentali supporti dell'assoggettamento della agricoltura alla potenza delle grandi concentrazioni monopolistiche che dominano il mercato dei mezzi di produzione e quello della trasformazione e della vendita dei prodotti agricoli.

Circa gli squilibri territoriali che caratterizzano l'agricoltura italiana, squilibri che pur si afferma di volere eliminare, il progetto di programma dice poco, ove si accettino troppo generici accenni delle opere pubbliche, alle strutture civili e alle « azioni compensative » da realizzarsi sul piano dell'assistenza sociale. Come impedire l'ulteriore degradazione delle zone dell'esodo, non è detto; ed anzi i ripetuti accenni alla inevitabile estensivazione delle zone interne, non incluse nei comprensori di irrigazione concentrati secondo i criteri restrittivi della Cassa per il mezzogiorno, lasciano pensare che il processo di abbandono, e il conseguente massiccio esodo umano, debbano fatalmente continuare, accentuando così le lamentate disarmonie di sviluppo.

Come per gli obiettivi così per gli organi della programmazione, il progetto di programma si ispira ai vecchi criteri e si affida ai vecchi strumenti. Tutto è rinviato all'azione centralizzatrice, burocratica, non democratica, del Ministro dell'agricoltura e dei suoi organi periferici. Il ruolo degli organi di potere locali è pressoché ignorato. Gli enti di sviluppo relegati al ruolo di organi subalterni, sussidiari, coadiutori dell'apparato amministrativo dello Stato. Rivalutati in pieno, per contro, e con poteri ampliati, i giustamente vituperati Consorzi di bonifica, centri di potere della grande proprietà fondiaria, inerte per tradizione e per interessi.

Alle insoddisfacenti indicazioni contenute nel progetto di programma noi contrapponiamo, nel quadro delle osservazioni generali contenute nella prima parte della relazione, le seguenti esigenze prioritarie ed urgenti:

1) precisare diversamente le finalità della programmazione in agricoltura nel senso

di sottolinearne di più l'ispirazione sociale: massimizzare produttività e reddito, massimizzando anche, nel contempo, i redditi da lavoro, affinché l'auspicata perequazione dei redditi agricoli con quelli extra-agricoli comporti soprattutto elevazione delle condizioni di vita e di esistenza dei contadini e di tutti i lavoratori dell'agricoltura, evitando cioè che l'incremento del reddito agricolo si traduca in incrementi dei profitti e delle rendite;

2) iscrivere tra i principi del programma che punto cardine, fondamento e base per lo sviluppo dell'agricoltura e della società nelle campagne è lo sviluppo, il potenziamento, la difesa dell'azienda di proprietà coltivatrice singola e associata, assistita e aiutata dai pubblici poteri, centrali e locali. Questi nella esplicazione della loro azione di intervento sulle strutture fondiari, agrarie e di mercato si avvarranno principalmente degli *Enti regionali di sviluppo*, che vanno estesi a tutto il territorio nazionale, costituiti su base democratica e dotati dei più ampi poteri in ordine alla politica di promuovimento dei contadini e dell'agricoltura;

3) a fondamento di tutta la politica di intervento pubblico in agricoltura è necessario porre la graduale, ma coerente attuazione di una radicale riforma delle attuali strutture fondiari, agrarie e di mercato che tuttora ostacolano lo sviluppo delle forze produttive in agricoltura. In particolare, urgenti si ravvisano misure dirette ad elevare tutti i contadini non proprietari alla condizione di pieni, liberi, autonomi proprietari-imprenditori, liquidando e superando *tutti* i contratti agrari, dalla mezzadria all'affitto, alla colonia, alla compartecipazione, rivedendo, a tal fine, tutta la manchevole e incompleta legislazione in corso, sulla base delle negative esperienze, anche recenti, finora compiute;

4) tra le riforme delle strutture di mercato carattere prioritario deve avere la riorganizzazione su basi democratiche e cooperative della Federconsorzi e degli organismi ad essa collegati, affinché, di concerto con l'A.I.M.A., ed ancor più con gli Enti di sviluppo, una vasta e coordinata rete di forme associative, liberamente costituite tra i produttori agricoli e democraticamente operanti, possa, con l'indispensabile aiuto dei poteri e degli enti pubblici esplicantesi soprattutto nel settore degli impianti di conservazione, trasformazione, e vendita dei prodotti, efficacemente contestare, ridurre e annullare l'egemonia dei monopoli sui mercati;

5) è indispensabile ai fini suddetti una politica di condizionamento e di controllo sia

dei monopoli operanti nel settore dei mezzi necessari all'agricoltura (concimi, macchine, carburanti), sia di quelli operanti nella trasformazione e distribuzione dei prodotti agricoli;

6) nel campo degli investimenti e del credito occorre realizzare un effettivo coordinamento di tutti gli investimenti ordinari e straordinari, incominciando da quelli della Cassa per il mezzogiorno, e del Piano Verde, la cui destinazione, utilizzazione e manovra dovrà essere rigorosamente subordinata alle finalità e agli strumenti del Piano, che avrà come suoi principali organi operativi, in agricoltura, gli Enti regionali di sviluppo.

Una profonda riforma del credito agrario e dei criteri di assegnazione degli incentivi dovrà comportare, innanzitutto, l'adozione del principio che crediti di favore, incentivi, sussidi, contributi, ecc. debbano andare di preferenza, con criteri di assoluta effettiva priorità, ai coltivatori singoli e associati.

B. — INDUSTRIA.

La parte dedicata all'industria nel progetto di programma è — lo abbiamo visto — la prova d'appello di tutto il tipo di programmazione proposta.

Tutto il programma, infatti, è stato costruito assumendo a priori il valore di « forza motrice » del settore industriale, come settore autopropulsivo, assicurando al quale un certo volume di investimenti si otterranno automaticamente certi obiettivi di reddito, indipendentemente da una verifica di quale struttura industriale, di quale distribuzione degli investimenti, di quali indirizzi produttivi siano compatibili con le finalità generali.

Non mancano contraddizioni interne anche sul terreno programmatico prescelto. Ma ancor più di queste contraddizioni va denunciato che l'aver scelto questa via — non solo contribuisce a lumeggiare ancor più — come già si è rilevato nella parte generale di questa relazione — l'irrealità e il velleitarismo delle enunciazioni delle finalità generali, ma contribuisce invero a fare emergere le reali finalità di una programmazione organicamente concepita — non ha importanza se per tacita ammissione di impotenza davanti ai gangli decisivi del sistema o per disegno coscientemente perseguito — in funzione di ottenere una razionalizzazione del sistema industriale in atto e di organizzare intorno a questo obiettivo ispiratore tutta la propria azione di intervento.

Non è poi senza significato osservare che il modo con cui si affrontano i problemi dello

sviluppo industriale nel progetto Pieraccini e nel progetto della maggioranza è il punto di approdo di un progressivo scadimento della volontà programmatrice riguardante l'industria nelle varie tappe del lungo itinerario che ha portato all'attuale progetto.

Dalla nota aggiuntiva di La Malfa (dove anche se in modo contraddittorio e generico è presente la coscienza critica che gli « squilibri » degli anni '50 non erano un fenomeno patologico, ma anche il prodotto in certo modo « necessario » delle scelte industriali verificatesi con il meccanismo di sviluppo imperante in quegli anni) ai primi rapporti Saraceno (dove ormai gli « squilibri » sono riguardati come espressione « indipendente » dal meccanismo delle scelte industriali e invece in termini di generica arretratezza) al progetto Giolitti (dove ancora è un minimo di consapevolezza della necessità di modificare alcuni indirizzi qualitativi e della necessità di dovere in qualche modo fare i conti con le grandi concentrazioni che detengono il potere di determinarli — necessità di cui è espressione l'obbligo sancito di comunicazione dei programmi di investimento delle grandi imprese) fino all'attuale progetto che registra ormai una vera e propria « fuori uscita » del problema industriale dal quadro della politica di programmazione, lo scadimento è continuo e ininterrotto.

E infatti l'essenza dell'attuale progetto di programma riguardo l'industria si può così sintetizzare:

è assente una visione complessiva dei problemi dello sviluppo industriale, della loro connessione interna e della loro interdipendenza con tutti i termini del sistema economico (rapporto fra settori industriali avanzati e quelli arretrati; fra settori di produzione di beni di investimento e di consumo; fra settori di beni di consumo fondamentale e beni di consumo durevole; fra industria e agricoltura; fra industria e servizi ecc.);

è assente, conseguentemente, la nozione delle modalità con cui il settore industriale dovrebbe concorrere al rimodellamento dell'economia del Paese in funzione delle finalità generali del piano; tutto si riduce a prefigurare un dato volume di investimenti, necessario per incrementare il reddito industriale a livello che renda possibile l'incremento previsto dal reddito nazionale;

la carenza di una valutazione globale delle ripercussioni che l'attuale struttura degli investimenti determina, rende velleitaria (a parte l'inaccettabilità di alcune soluzioni di merito) l'individuazione dei settori ad in-

tervento prioritario (quale prospettiva di serio sviluppo, ad esempio, può essere aperta al decisivo settore delle macchine utensili, allorché si finge di ignorare che la sua attuale arretratezza è dovuta a precisi fattori che non hanno consentito la formazione di un vasto mercato di beni strumentali ad alto livello, fattori bene identificabili nel peso prioritario che hanno avuto altre destinazioni nella struttura degli investimenti industriali italiani, e allorché, dunque, non ci si pone l'obiettivo di verificare l'intera struttura degli investimenti industriali?);

tutto si riduce, per quanto riguarda gli « obiettivi », ad una forte quanto generica insistenza sulla esigenza di realizzare un alto progresso tecnico, di aumentare la efficienza, di realizzare i livelli di competitività internazionale; tutto si riduce, cioè, a una linea che nella sua genericità, e proprio in assenza di obiettivi di merito di riequilibrio delle scelte produttive e di contenimento del potere decisionale dei grandi gruppi privati e pubblici, non può significare altro che esasperazione di tutti gli squilibri esistenti e una spinta ad uno sviluppo industriale sempre più concentrato ad « isole », sia in senso settoriale che territoriale;

il fatto che non si stabilisca alcun legame fra i futuri sviluppi strutturali dell'industria e i « nuovi » impieghi sociali del reddito e i nuovi « consumi sociali » la cui espansione si dichiara essere scopo precipuo di tutta la politica di programmazione, sta in realtà a dimostrare il carattere veramente « residuale » e subordinato di questa espansione. La sommatoria operata fra attuali tendenze degli investimenti industriali e nuova struttura degli impieghi del reddito finisce cioè per rilevare il suo vero significato: il conseguimento di quelle finalità generiche è una variabile dipendente dai margini che saranno lasciati liberi dalle esigenze di una accumulazione le cui scelte e la cui struttura di potere vengono assunte come dati di partenza.

Da questa concezione discendono, inevitabilmente, le caratteristiche che dovrebbe assumere l'azione pubblica in campo industriale, secondo il progetto di programma;

limitazione dell'intervento in questo o in quel punto di maggiore arretratezza e in funzione di « servizio » per un più razionale sviluppo dell'economia privata;

rinuncia completa ad una visione selettiva degli investimenti secondo una scala di priorità rapportata al raggiungimento delle « finalità generali »;

abbandono del principio — anche rispetto ai timidi tentativi di progetti precedenti — di conferire allo Stato la possibilità di conoscere globalmente le tendenze degli investimenti privati (dall'obbligo di comunicazione dei programmi delle grandi aziende, previsto dal progetto Giolitti, si è passati adesso ad una pura e semplice « facoltà »);

modellamento dell'azione pubblica e della sua spesa sui tempi e sulle modalità di un sviluppo industriale che continuerà ad essere determinato dagli impulsi di « mercato »; da qui l'affacciarsi di una « concentrazione » settoriale degli investimenti nella quale la subordinazione sistematica della spesa pubblica e dell'intervento industriale dello Stato in tutti i suoi aspetti (finanziamenti, incentivi, opere pubbliche, infrastrutture ecc.) diviene conseguenza della assenza di uno schema autonomo di riferimento dell'azione dello Stato.

Non riteniamo necessario insistere sui motivi che ci portano ad un totale rifiuto di questa linea destinata ad aggravare tutti gli squilibri incominciando da quelli occupazionali (l'incremento della occupazione industriale previsto è del tutto infondato perché l'aumento della produttività industriale — come la Confindustria dice e come la realtà già si incarica di dimostrare — sarà maggiore di quello configurato).

È infatti proprio dal rifiuto di questa linea che è partita tutta la nostra critica al progetto di programma e che ha preso le mosse il nostro sforzo di contrapporre all'attuale schema di programma uno schema in cui è posto come problema centrale quello di mutare le priorità nel settore industriale. Ancora più chiaramente di prima, dopo aver analizzato le varie parti del programma, dovrebbe risultare a questo punto l'impossibilità di conciliare il perseguimento degli obiettivi sociali con il perseguimento dell'efficienza partendo dalla premessa della intangibilità della struttura privatistica delle grandi decisioni di investimento e produzione. La contraddizione fra « efficienza » industriale e raggiungimento delle finalità sociali non può essere risolta (a meno di non risolverla, come sta accadendo, con la eliminazione di fatto del secondo termine), se non instaurando una politica programmatica di orientamento e di controllo pubblico degli investimenti industriali che si ispiri ad uno schema autonomo di obiettivi e sia capace, con adeguati poteri, di imporle la realizzazione. Ed è in funzione di ciò che abbiamo prospettato un insieme

organico di scelte politiche ed economiche e di riforma.

Non torneremo ovviamente su di esse. Ci limiteremo qui a ricordare i punti essenziali della strumentazione di un programma che voglia orientare e controllare gli investimenti industriali, per soffermarci poi, in modo più articolato, sulle finalità generali di una politica industriale.

Per ciò che riguarda la strumentazione punti urgenti ed essenziali appaiono:

a) riforma dell'assetto delle partecipazioni statali;

b) manovra fiscale e creditizia per l'orientamento settoriale e territoriale degli investimenti;

c) definizione di una politica verso la piccola e media industria, cooperazione e artigianato;

d) controllo dei programmi di investimento delle grandi imprese;

e) esame preventivo degli investimenti esteri, oltre un certo limite di entità, e comunque, in certi settori strategici;

f) istituzione della commissione permanente di inchiesta sulle intese, accordi e fusioni con il compito di proporre le misure di politica economica idonee a combattere le posizioni di monopolio e a contestare gli effetti che risulterebbero negativi e divergenti dagli obiettivi della programmazione.

E veniamo alla definizione delle finalità generali di una politica industriale nella presente fase dell'economia del Paese e alla luce degli squilibri che con maggiore acutezza sono emersi negli ultimi anni. Ad avviso dei relatori queste finalità si possono individuare:

— nella diffusione del processo di industrializzazione a tutto il Paese (non è obiettivo perequazionistico, ma « imposto » dai costi generali crescenti — economici, sociali e umani — di una ulteriore concentrazione della industrializzazione nelle vecchie aree);

— nel rafforzamento delle strutture industriali di base, cioè di quell'insieme di condizioni che garantiscano nel lungo periodo un processo autopropulsivo (dalla dotazione di beni strumentali, alla ricerca scientifica e tecnica, alle infrastrutture, alla formazione professionale, ecc.);

— nella determinazione di una scala di priorità dedotta non da uno schema astratto, ma dalla esigenza di assicurare la copertura dei fabbisogni della società quali storicamente risultano in questa fase del suo sviluppo e che sono stati finora compressi dagli attuali orientamenti settoriali e territoriali degli investimenti (consumi fondamentali, trasporti,

edilizia, istruzione e ricerca, sanità e sicurezza sociale).

Nella concreta realtà ciò non può non portare — lo abbiamo già rilevato nella parte generale — ad una modificazione dei ritmi relativi di crescita di alcuni settori rispetto a quella che si registra « spontaneamente » sotto l'impulso del « mercato ». Da ciò l'esigenza di predisporre le condizioni (possibili solo nel quadro di una valutazione globale), affinché questo processo di ristrutturazione non comprometta la continuità dello sviluppo e della occupazione. L'individuazione di un tale schema di modifica dei ritmi di crescita non è certamente facile, ma comunque rappresenta un passo obbligato e inderogabile: esiste qui veramente un problema di compatibilità.

In questo quadro affiora in primo luogo un obiettivo di sviluppo prioritario del settore dei beni di investimenti e delle attrezzature industriali di base (inutile richiamare l'arretratezza di questo settore, già denunciata del resto nello stesso progetto, ma che occorre valutare nel quadro dei margini ristretti lasciati per il suo sviluppo dal ruolo trainante assunto dall'industria dei beni di consumo durevole e da alcune materie prime di base). In particolare tale priorità deve essere affermata per:

— i settori della meccanica strumentale, delle macchine per l'industria e per l'agricoltura, della elettromeccanica pesante, della elettronica, dei mezzi di trasporto industriali e collettivi (terrestri, navali, aerei);

— i settori di produzione di beni di consumo fondamentale (industria agricolo-alimentare, industria chimico-tessile, edilizia popolare).

Di contro i settori di cui appare necessario contenere i ritmi di crescita affinché il loro sviluppo non comprometta le possibilità di finanziamento per la crescita dei settori prioritari, appaiono oggi quello della produzione di autoveicoli e quelli relativi alla produzione di tutti quei beni di consumo o di servizio che esprimono bisogni comunque differibili (come certe categorie di elettrodomestici, televisione a colori, ecc.) o che sono legati direttamente ai consumi delle classi privilegiate.

La predisposizione di una diversa scala di priorità nello sviluppo industriale non significa, almeno in generale, prestabilire in modo rigido e regolamentato i traguardi quantitativi dello sviluppo dei singoli rami industriali; né può esaurirsi in una semplice defi-

nizione dell'ordine di grandezza degli investimenti necessari. Si tratta anche di ciò (come dimenticare, ad esempio, che a settori decisivi come quello delle macchine utensili e delle macchine operatrici vengono destinati frazioni irrisorie degli investimenti che sono andati al turismo alberghiero di lusso o che il costo di un'autostrada di media lunghezza equivale a quanto si è investito in dieci anni nella navalmeccanica), ma si tratta soprattutto di definire precise scelte di indirizzo che rendano possibile un processo di riorganizzazione e di conversione dell'industria. Uno sviluppo prioritario dei settori dei beni strumentali, ad esempio, in quanto significa azione volta a creare un mercato, non può prescindere da una politica di industrializzazione diffusiva che impegni, su scala dell'intero territorio nazionale, le risorse oggi immobilizzate; il che significa lotta ai processi di continua agglomerazione dell'industrializzazione nelle aree nord occidentali; abbandono della politica dei « poli » nel Mezzogiorno e significa ancora una politica di riorganizzazione e di rilancio non assistenziale della piccola e media industria non solo per quanto riguarda l'accesso al credito ma per quanto riguarda il suo sviluppo tecnologico, l'assistenza tecnica, l'organizzazione commerciale. Così una politica di sviluppo prioritario dei mezzi di produzione per l'agricoltura non può trovare le basi per sostenersi se non nella adozione di nuovi indirizzi strutturali e produttivi in agricoltura. come in altre parti della relazione si dice. Così, ancora, una politica di rilancio dei settori di produzione di mezzi di trasporto industriali e collettivi presuppone una scelta di carattere generale per una politica dei trasporti che non venga « automaticamente » definita dall'espansione indiscriminata della motorizzazione individuale.

Un siffatto schema di politica industriale rende *necessarie*, dunque, come suoi momenti *costitutivi*, quelle riforme di struttura — la riforma agraria, la riforma urbanistica, la riforma della distribuzione e del sistema sanitario — delle quali ci siamo ampiamente occupati. Esse non si pongono in contrapposizione agli « impieghi produttivi » ma divengono il presupposto necessario affinché questo nuovo tipo di sviluppo industriale possa sorgersi e sotto un duplice profilo:

— la liberazione di risorse oggi « sprecate » (rendita agraria, speculazione edilizia, intermediazione parassitaria, ecc.) e che potrebbero pertanto allargare considerevolmente i margini quantitativi per sostenere un nuovo programma industriale;

— l'eliminazione di considerevoli sacche di consumo improduttivo che oggi sono alimentate dalla rendita con effetti negativi sulla struttura generale dei consumi.

È in funzione di questo schema di politica industriale che va riconsiderata tutta la politica delle *aziende pubbliche e a partecipazione statale*.

La prima osservazione che va fatta a questo proposito è che maggioranza e Governo non hanno voluto e saputo cogliere l'occasione del dibattito sullo schema di programma per affrontare almeno le questioni aperte da tempo. Nonostante che alcuni aspetti e incongruenze siano stati responsabilmente colti da alcuni membri stessi della maggioranza (se ne ha un riflesso nello stesso parere di maggioranza) non solo non si è andati oltre la ripetizione di posizioni inaccettabili ed entrate in crisi, ma si è addirittura, nell'ultima redazione parlamentare del piano, compiuto un passo indietro prevedendo per le partecipazioni statali una somma di investimenti, nel quinquennio, proporzionalmente minore di quella che si avrebbe sulla base di una proiezione delle attuali tendenze e dei programmi già definiti.

Ciò non è avvenuto a caso.

Recenti affermazioni (anche del governatore della Banca d'Italia nella sua relazione sull'esercizio 1965) hanno nuovamente richiesto (dopo l'esplicita dichiarazione del nuovo presidente della Confindustria) una drastica limitazione quantitativa e qualitativa degli investimenti nelle imprese pubbliche a determinati settori (servizi di carattere infrastrutturale, trasporti, comunicazioni, strutture complementari alla produzione agricola) con la esclusione di altri (particolarmente, industrie di trasformazione). La stessa nota aggiuntiva al programma economico, annesso nel novembre 1965 al disegno di legge n. 2457, ripete che « le imprese pubbliche hanno concluso negli ultimi anni un importante ciclo della loro attività » (compimento di alcune grandi organizzazioni nelle industrie di base) e rimanda « all'ulteriore svolgimento del processo di programmazione » il compito di « definire con sempre maggiore precisione i compiti e le funzioni delle imprese pubbliche nello sviluppo economico e di adeguarvi, in conformità, i programmi di investimento ». Nella pratica delle scelte attuali e nel significativo rifiuto di una scelta di principio si precisa che « le nuove opportunità di intervento vanno ricercate nella direzione dei poli di sviluppo integrato nel Mezzogiorno; delle vie di comunicazione e trasporti delle grandi aree

metropolitane delle iniziative complementari alla produzione agricola; dei settori nei quali « l'iniziativa privata trova ostacolo nell'alto rischio connesso con i problemi della progettazione e rapida evoluzione tecnica dei prodotti ». Siamo così alla esplicita determinazione di una linea che non contrasta con le richieste sopra citate (della Confindustria, del governatore della Banca d'Italia).

A parere dei relatori, tale linea deve essere rovesciata e sostituita con un'aperta richiesta di ampliamento qualificato della sfera d'azione delle partecipazioni statali. La questione non ammette equivoci: o l'azienda pubblica è un servizio del capitale monopolistico sia che produca acciaio o ricerchi e trasformi idrocarburi, o è un servizio della collettività in funzione antimonopolistica, in funzione, dunque, di una modifica qualitativa del mercato dominato dai monopoli. Accrescimento qualitativo del ruolo delle partecipazioni non può significare funzione puramente correttiva e redistributiva basata sul supposto funzionamento dell'attuale meccanismo di accumulazione e sulla presunta propulsività di tale meccanismo. Ampliamento e qualificazione dell'intervento pubblico diretto in una programmazione riformatrice deve comportare: azione per controllare e dirigere gli investimenti privati secondo lo schema di politica industriale che abbiamo cercato di delineare; realizzazione di una funzione dirigente dell'industria statale nei nuovi settori trainanti; trasformazione dell'attuale regime proprietario e contrattuale nelle campagne per lo sviluppo industrializzato delle colture e del processo di commercializzazione e trasformazione dei prodotti con l'intervento in tutto il circuito e con il controllo dei produttori singoli e liberamente associati.

È in funzione di ciò che deve essere affrontato nel programma — come abbiamo già sottolineato — quel « riesame degli ordinamenti » e « ricerca di nuove soluzioni » che l'ottava relazione programmatica dichiarava non solo urgente ma ormai prossima in vista delle asserite « esigenze di affinamento del controllo pubblico ». Principi ispiratori per la soluzione di questo problema dovrebbero essere i seguenti:

le imprese pubbliche devono essere considerate strumenti non solo per l'attuazione della politica economica nazionale ma anche per la sua elaborazione;

tutte le imprese pubbliche eccetto quelle in gestione diretta dei singoli ministeri (ferrovie dello Stato e simili) devono essere organizzate in un unico Ministero che crediamo

possa essere l'attuale Ministero delle partecipazioni statali, opportunamente ristrutturato; devono essere radicalmente trasformati i rapporti tra Parlamento e imprese a partecipazione statale.

Occorre in sostanza evitare sia i rapporti unilaterali di dipendenza e di puro carattere esecutivo (e le relative deformazioni) tra potere politico e impresa pubblica sia la dispersione, contraria al processo di conoscenza globale e azione unitaria essenziali per lo sviluppo programmato. Una efficiente attività promozionale dello sviluppo non può essere che la risultante di una dialettica costante e reciproca tra volontà politica (Parlamento, Regioni) e organo operativo a diversi livelli (Ministero delle partecipazioni, Enti di gestione, organismi democratici rappresentativi di base). Si tratta, pertanto, di inquadrare le partecipazioni statali in un certo numero di settori omogenei organizzati, basati non su rigide delimitazioni merceologiche ma sufficientemente specializzati e dotati di adeguate capacità tecnico-economiche, in grado di consentire le necessarie politiche di integrazione fra settori (costi congiunti fra siderurgia e cantieristica; organicità tra imprese meccaniche estrattive e industria petrolifera); di realizzare i poteri di direttiva e controllo del Parlamento mediante la istituzione di una Commissione parlamentare permanente per le imprese a partecipazione statale munita di poteri conoscitivi e d'inchiesta sull'attività degli Enti di gestione, che si muova tenendo conto della responsabilità dell'esecutivo e dell'autonomia gestione, non per diminuirla ma per conoscerla e valutarla nel merito e indirizzarla ai fini generali.

Per quanto riguarda il Ministero delle partecipazioni statali, ad esso dovrebbero essere chiaramente assegnati poteri di orientamento e controllo sull'attività degli Enti di gestione e nella elaborazione dei piani quinquennali; poteri di informazione e di controllo esercitati per il tramite di funzionari ministeriali presenti senza diritto di voto alle sedute dei consigli di amministrazione degli enti di gestione; poteri di direttiva (circolari) allo scopo di rendere operante la responsabilità che costituzionalmente compete al Governo di fronte al Parlamento; poteri effettivi sulle grandi scelte finanziarie.

In tema di struttura non riteniamo che basti limitarsi ai rapporti tra partecipazioni e potere di direzione e di indirizzo che deve spettare al Parlamento; l'elemento decisivo, oggi, nell'acuta tensione sociale di questi mesi, per una qualificazione delle aziende di

Stato come strumento di progresso democratico è rappresentato dalla necessità di dare uno spazio diverso e nuovo alla presenza e alle funzioni dei lavoratori e della classe operaia. Ciò esige un radicale mutamento della politica sociale delle aziende a partecipazione statale, che devono svolgere un ruolo nell'affermazione di un nuovo sistema di relazioni industriali basato sull'esercizio pieno dei diritti sindacali (riunioni, informazioni, ecc); sull'intervento del sindacato a tutela delle condizioni di lavoro sul piano aziendale; sulla istituzione di forme di controllo da parte dei lavoratori; sulla partecipazione come osservatori dei sindacati alle riunioni dei Consigli di amministrazione degli enti di gestione; sulla gestione democratica delle istituzioni sociali di fabbrica.

Circa i problemi di struttura e di funzionamento delle partecipazioni statali deve essere ancora sottolineato criticamente come manchi nel progetto di programma qualsiasi seria e meditata risposta alla domanda sui problemi finanziari delle imprese pubbliche a partecipazione statale che l'ottava relazione programmatica (pagina 22) definiva come problema che non può più essere eluso. Nei fatti, la questione rimane aperta e priva di concrete determinazioni proprie mentre diviene indilazionabile tutto il tema del finanziamento, da parte dello Stato, dell'intervento pubblico diretto ed indiretto nell'economia.

A questo intervento, per ciò che riguarda le partecipazioni statali, devono essere assegnati a giudizio dei relatori questi compiti: agire con funzione propulsiva e determinante nei settori strategici dello sviluppo (e da noi individuati nello schema generale di politica industriale); determinare uno sviluppo armonico del Mezzogiorno che ne utilizzi le risorse (compresi gli uomini) non in modo subalterno alle scelte e necessità monopolistiche.

Circa il primo punto, abbiamo già sollevato la questione dell'inadeguato, disorganico, arcaico impegno pubblico e delle partecipazioni statali nel settore della ricerca scientifica come una delle principali forze produttive e fattore decisivo dello sviluppo culturale e sociale. Del resto proprio l'impegno nei settori maggiormente dinamici comporta un contemporaneo sviluppo sia della ricerca fondamentale che di quella applicata ed il suo orientamento verso obiettivi e fini programmatici di interesse pubblico. Ben lungi dal rinchiudersi in posizioni autarchiche, si tratta di disciplinare ed orientare i collegamenti necessari con le attività straniere di ricerca

europee ed americane (che oggi hanno assunto forme varie, non tutte controllate e spesso inaccettabili: acquisizione di brevetti e di assistenze tecniche; collegamenti azionari) in modo da utilizzarli per lo sviluppo produttivo del Paese e non per la sua subordinazione alla strategia dei grandi gruppi monopolistici internazionali come di norma si verifica attualmente sia per le imprese private che quelle pubbliche; in modo da salvaguardare l'autonomia delle scelte e degli indirizzi dello sviluppo economico nazionale.

Appare pertanto, sempre più necessario a: fini della promozione dello sviluppo e della sua autonomia nazionale, procedere all'incremento quantitativo della spesa portandola a livelli pari a quelli delle industrie tecnologiche più avanzate e non inferiori al 5 per cento degli investimenti pubblici complessivi (la percentuale di spesa destinata alla ricerca rispetto al prodotto nazionale lordo è allo 0,55 per cento per gli Enti pubblici in Italia rispetto al 3 per cento complessivo negli U.S.A., al 2,02 per cento della Francia, allo 0,78 per cento complessivo dell'Italia); al coordinamento dell'attività fra tutti gli enti pubblici che di ricerca si occupano (I.R.I., E.N.I., E.N.E.L., ferrovie dello Stato, C.N.R., C.N.E.N.) ed alla unificazione dei centri in modo da sollecitare il settore privato a potenziare gli investimenti in conformità con gli obiettivi della programmazione; ad una vera e propria programmazione della ricerca e della indicazione dei settori che richiedono più urgente intervento e concentrazione di sforzi: agricoltura, zootecnia, automazione ed elettronica, ricerche biologiche.

Del tutto insoddisfacente è la parte dedicata nel progetto di programma ai compiti delle partecipazioni statali nei riguardi del Mezzogiorno come del tutto irrilevante è l'esame dell'attività di quel peculiare strumento che è l'E.F.I.M., con la sua gamma di varietà di interessi, spesso improvvisati, da quello urbanistico-alberghiero a quello più propriamente meccanico, a quello della ricerca.

Non occorre ripetere qui, per quanto riguarda le politiche governative di intervento meridionalista, la linea che la nostra parte propone; intendiamo rilevare che, senza una approfondita presa di coscienza della situazione di stabile crisi nella quale si trova oggi la « politica dei poli » non è possibile delineare una organica proposta di intervento delle partecipazioni statali nelle condizioni dell'economia meridionale.

Intendiamo ribadire che l'annunciato intervento « volto a favorire il processo di ra-

zionalizzazione delle strutture produttive nell'agricoltura » (trasporti speciali, conservazione, catene frigorifere, circuiti di distribuzione, trasformazione, ecc.) affinché non si risolvesse in una aggiuntiva messa a disposizione dei grandi gruppi monopolistici di nuove attrezzature nel Mezzogiorno deve essere inquadrato in una vera e propria svolta nel rapporto industria-agricoltura-intervento pubblico. Occorre cioè stabilire che questo intervento deve servire l'azienda coltivatrice, potenziare il suo potere contrattuale sul mercato, liberarla dal condizionamento del capitale industriale, promuoverne la associazione, deve servire a liberare l'intero circuito produzione - commercializzazione - trasformazione dal condizionamento monopolistico che decide colture, quantità e prezzo dei prodotti controllando la rete di commercializzazione vendita, trasformazione. Noi pensiamo ad un intervento pubblico, delle partecipazioni statali, diretto ad assistere gli Enti locali (in questo campo come in quello ancora più pertinente ai poteri comunali, delle infrastrutture viarie e delle sistemazioni urbanistiche) per la creazione e gestione di impianti di raccolta, refrigerazione dei prodotti agricoli (soprattutto ortofrutticoli) e pensiamo ad un organico intervento per la creazione di unità industriali pubbliche di trasformazioni dei prodotti vegetali ed animali dell'agricoltura che rompa l'attuale assoggettamento della piccola e media industria (ad esempio conserviera) costrette a lavorare per conto, con etichetta dei grandi gruppi italiani e stranieri.

Nell'ambito della politica industriale particolari misure debbono essere previste per lo artigianato e la minore impresa. In uno sviluppo economico ispirato all'interesse pubblico, il posto dell'artigianato e della minore impresa è destinato ad aumentare di importanza, in relazione a più ordini di motivi: a) la funzione di localizzazione della attività produttiva, in una prospettiva di organico decentramento e decongestionamento della produzione industriale, con tutte le economie che ne risultano; b) la funzione di esaltazione del fattore peculiare della creazione di nuovi posti di lavoro, nel quadro di una politica di pieno impiego; c) la funzione di liberazione di forze di lavoro con alta qualificazione per nuovi impieghi; d) la produzione di beni e servizi destinati all'impiego nella produzione, ed al consumo durevole oltre che di beni di carattere qualitativo e « di bellezza », in misura che è da prevedere crescente, mano mano che cresce su scala mondiale, la produzione di quantità e quanto più

larghi si fanno i consumi civili che devono trovare soddisfazione.

L'artigianato e la minore impresa non possono essere considerati quindi solamente nella loro funzione attuale, né essere definiti sia pure in parte, come mezzo per fornire occupazioni occasionali.

Ciò non preclude, ed anzi presuppone il raggiungimento di adeguate dimensioni aziendali, nonché la razionalizzazione dei cicli produttivi e delle strutture.

In relazione a ciò, nel campo finanziario appare necessaria una riforma strutturale ed operativa della Cassa per il credito alle imprese artigiane nel senso di prevedere la costituzione di uffici regionali e di ampliare i termini di ammortamento dei crediti, almeno per quanto riguarda l'acquisto di laboratori o la trasformazione di essi.

Una maggiore rapidità per ottenere la meccanizzazione e l'ammmodernamento strutturale delle imprese artigiane potrebbe essere conseguita mediante la costituzione di appositi istituti fiduciari, ad integrazione del fondo centrale di garanzia costituito presso l'Artigiancassa.

Per poter conseguire gli scopi di cui sopra, il fondo di dotazione dell'Artigiancassa dovrebbe essere adeguatamente aumentato nel quinquennio fino a raggiungere lo stanziamento di 250 miliardi.

Il fondo contribuito agli interessi dovrà essere messo in rapporto proporzionale al fondo di dotazione, per cui si prevede che sia necessario uno stanziamento nei cinque anni di 160 miliardi.

L'Artigiancassa dovrebbe poi essere autorizzata a costituire due sezioni, una per il credito alla esportazione e l'altra per il credito di esercizio. Queste due sezioni dovrebbero assolvere funzioni fideiussorie per le operazioni a breve termine effettuate dagli istituti e dalle aziende di credito in sede primaria.

Si ravvisa altresì l'esigenza di una riforma e potenziamento dei prestiti di produttività, previsti dalla legge 31 luglio 1954, n. 626.

Nel campo dell'assistenza tecnica ed artistica si ritiene indispensabile il potenziamento dell'E.N.A.P.I. con strutturazioni periferiche quanto più possibile capillari, in modo da raggiungere integralmente le finalità statutarie dell'Ente stesso, tanto nel campo dell'assistenza tecnica e artistica quanto in quello della valorizzazione dei prodotti artigiani.

Questa struttura dell'Ente — insieme alla sua specializzazione interna per settori produttivi — dovrebbe portare ad opportuni col-

legamenti con gli Enti periferici che operano nel settore dell'Artigianato.

Nel campo dell'assistenza commerciale, infine, appare necessario un potenziamento non soltanto della Mostra mercato di Firenze, che potrebbe assumere compiti di propulsione per la maggiore diffusione dei prodotti artigiani, ma anche dei Consorzi fra imprese artigiane promossi dalle organizzazioni sindacali, mentre per il mercato estero sarebbe utile un conferimento straordinario per l'Artigianato e le minori imprese all'Istituto nazionale per il commercio estero.

C. — COMMERCIO.

Un effettivo rinnovamento del processo di trasformazione, circolazione e distribuzione delle merci, la cui esigenza è difficilmente sottovalutabile nell'ambito di una effettiva politica di programmazione, deve tendere a colpire e ridurre i profitti monopolistici e la speculazione intermediatrice, operando in favore dei consumatori, dei contadini produttori e mirando a garantire un'equa remunerazione dei commercianti ed esercenti. L'attuale sistema distributivo è caratterizzato dall'esistenza di posizioni di monopolio e non solo dall'« eccessiva polverizzazione » del commercio al minuto su cui si sofferma prevalentemente il capitolo XVIII del progetto di programma. Qualora le raccomandazioni di « favorire ed assecondare la tendenza alla concentrazione delle imprese » venisse attuata al di fuori del controllo e dell'intervento pubblico, si giungerebbe solo a un rafforzamento di tali posizioni monopolistiche. Inoltre, appare del tutto insufficiente il rinvio alle politiche d'intervento (le cui carenze abbiamo già sottolineato) delineate nella parte del Programma dedicata all'agricoltura per la soluzione dei problemi del commercio all'ingrosso dei prodotti agricoli, tanto più che il programma stesso riconosce che proprio in questo campo si « riscontrano le distorsioni maggiori ». Per ovviare a tale situazione si dovranno adottare misure legislative capaci di conseguire i seguenti obiettivi:

1) lo sviluppo e il potenziamento delle cooperative di trasformazione e commercializzazione dei prodotti destinati all'alimentazione;

2) la trasformazione dei mercati generali, opportunamente ammodernati e attrezzati, da pure e semplici strutture di servizi quali sono attualmente, in strumenti che concorrano alla rilevazione e previsione dei consumi delle derrate alimentari principali e alla

programmazione degli approvvigionamenti attraverso il collegamento diretto con le organizzazioni dei produttori e che assieme agli Enti di sviluppo agricolo e agli Enti comunali di consumo assolvano a una importante funzione di programmazione della produzione agricola.

Dobbiamo rilevare che su alcuni di tali orientamenti ricorda anche la relazione di maggioranza.

Il rinnovamento del settore distributivo dovrà basarsi sulla collaborazione tra i consumatori, i contadini produttori, gli esercenti associati e lo Stato, le Regioni, i Comuni. Per quel che concerne la funzione degli enti locali appare quindi inadeguato il riferimento contenuto nel progetto di programma ai soli Enti comunali di consumo, e appare altresì eccessivo il posto riservato alle Camere di commercio.

La riforma dell'attuale sistema delle licenze di commercio dovrà essere attuata con l'abolizione delle licenze di commercio all'ingrosso (per gli ortofrutticoli, le carni, il pesce sono state già abolite con la legge n. 125 del 1959) e il mantenimento di quelle al minuto.

Dovrà essere soppressa la distinzione tra le licenze comunali e quelle prefettizie; l'autorità comunale dovrà rilasciare le licenze per ogni tipo di negozi, comprese quelle per i grandi magazzini, aventi particolari caratteristiche da definire.

Dovrà essere opportunamente precisato il criterio economico-sociale sulla cui base l'autorità comunale, in armonia con le norme della Costituzione, è tenuta a pronunciarsi in merito alla richiesta di nuove licenze di esercizio.

Le licenze dovranno essere rilasciate per categorie merceologiche molto ampie; l'esercente dovrà inoltre essere libero di organizzare come meglio crede la sua attività di vendita.

Infine, oltre ai requisiti analoghi a quelli già richiesti dalla legge vigente, i nuovi commercianti dovranno possedere un minimo di requisiti personali che dovranno essere documentati mediante l'iscrizione ad appositi Albi e Registri da istituire.

L'elevazione del livello medio di efficienza dell'apparato distributivo dovrà essere perseguita attraverso: 1) la promozione di grandi aziende di distribuzione da realizzarsi ad opera di cooperative di consumo e di forme associative (Cooperative, Consorzi, ecc.) di dettaglianti per la gestione di reti di ne-

gozi a libero servizio e grandi unità di vendita; 2) la promozione di forme associative tra dettaglianti con misure fiscali e creditizie; 3) l'approntamento di particolari forme di incentivazione per le imprese di distribuzione in genere che intendono ammodernare e razionalizzare le loro strutture anche attraverso la concessione di contributi del Fondo per lo sviluppo economico e sociale.

Dovranno essere realizzati gli interventi delle Amministrazioni comunali attraverso gli Enti comunali di consumo che dovranno essere posti nelle condizioni finanziarie che ne garantiscano la efficienza. La loro attività dovrà svolgersi fundamentalmente nel settore dell'approvvigionamento delle derrate alimentari all'ingrosso con uno stretto legame con i mercati all'ingrosso e le organizzazioni dei produttori.

La gestione democratica degli Enti comunali di consumo dovrà essere conseguita con il concorso di tutte le forze operanti nel settore (forme associative fra dettaglianti, cooperazione di consumo, cooperative agricole).

Sono da prevedere demani comunali di aree e attrezzature destinate a impianti di distribuzione da affidare in gestione alle cooperative e alle forme associative tra dettaglianti, in sostituzione dei mercati rionali.

Si ritiene opportuna la creazione di una società finanziaria nazionale, di carattere pubblico, per mettere i Comuni in grado di potenziare i mercati all'ingrosso, nonché la attività grossista degli Enti comunali di consumo, e per procedere alla formazione di demani comunali di aree destinate ai grandi centri commerciali e alla realizzazione di grandi centri di vendita, da affidare poi a cooperative e a esercenti associati, in concorso con le aziende degli enti locali o con gli stessi.

D. - - TURISMO.

Per quanto attiene al settore « turismo » si deve dare atto del tentativo di giungere ad una visione d'insieme di tutti gli aspetti della materia: economici, sociali, territoriali e intersettoriali. Si deve tuttavia rilevare come prevalga una impostazione essenzialmente produttivistica, ristretta cioè ai tradizionali aspetti economici, mentre di fatto viene posto in secondo piano uno degli aspetti che si ricollegano direttamente ad un problema destinato ad assumere una importanza sempre maggiore nello sviluppo socio-economico del Paese: l'aspetto sociale.

Aspetto che pure viene indicato, ma che per insufficienza di mezzi a disposizione e di strumenti, resta al livello delle buone intenzioni. Sotto questo profilo il programma dovrebbe prevedere l'adozione di una politica diretta ad agevolare i potenziali consumatori di prestazioni turistiche a basso costo, attraverso stanziamenti adeguati destinati particolarmente agli enti e organizzazioni che operano nel settore, riconoscendo tra l'altro la funzione sociale di tali enti, prevedendo le linee di un loro riordinamento istituzionale che li renda, tra l'altro, partecipi delle scelte nella politica del settore.

Sotto l'aspetto produttivo, su cui fondamentalmente è impostato il programma, mentre concordiamo circa la individuazione dei tre problemi fondamentali: incremento della domanda estera e nazionale; adeguamento della offerta alla domanda; riequilibrio territoriale, non possiamo non rilevare alcuni aspetti fortemente negativi. La politica di intervento prevista nel progetto di programma si impernia su due punti fondamentali: rafforzamento dell'organizzazione turistica; ammodernamento degli impianti attuali e creazione di nuove attrezzature, secondo i criteri di una migliore distribuzione.

1. — Per quanto attiene al primo punto, rileviamo — secondo quanto, del resto, viene indicato nello stesso parere di maggioranza — uno squilibrio sensibile fra gli obiettivi e i mezzi finanziari messi a disposizione. Infatti lo stanziamento aggiuntivo di 36 miliardi previsto — pari cioè ad una previsione di incremento annuale del 7 per cento sulle disponibilità attuali — appare fortemente inadeguato. In primo luogo perché, specie per la parte che riguarda la organizzazione turistica periferica (Ente provinciale del turismo e Aziende che, tra l'altro, assorbono il 70 per cento dello stanziamento totale) il fabbisogno commisurato alle pure e semplici esigenze funzionali di detti enti, è già oggi di molto superiore al limite fissato del 7 per cento. Con i mezzi che attualmente la legge n. 114 mette a disposizione — si afferma nel parere di maggioranza — si è appena assicurata la « sopravvivenza » di detti enti. In secondo luogo perché un incremento del 7 per cento, per la parte riferentesi al « turismo sociale » rende praticamente inattuabile la realizzazione di quello stesso obiettivo che pure è posto nel piano, per questo aspetto. Osserviamo anche, a parte le considerazioni già fatte in tema di turismo sociale, che comunque si rende necessario, per una giusta politica in

questa direzione che gli stanziamenti per detta forma di turismo vengano stralciati dalla legge n. 114, per essere inclusi in un'apposita legge.

Riteniamo che il limite del 7 per cento fissato nel progetto di programma debba essere portato al 15 per cento e quindi lo stanziamento da 36 a 60 miliardi, come è indicato nello stesso parere di maggioranza.

2. — Per quanto si riferisce al secondo punto, occorre premettere che ogni problema di adeguamento dell'offerta, non può essere affrontato soltanto in rapporto alle previsioni di incremento della domanda relativa al movimento nelle aziende alberghiere: occorre tener conto anche del turismo extra-alberghiero che va assumendo un'estensione sempre maggiore. Ciò presuppone una scelta, che nel progetto di programma non viene fatta.

Infatti all'articolo 2, vengono semplicemente indicati i vari aspetti del turismo, da quello di massa, a quello residenziale a quello sociale e termale, in maniera indifferenziata. Ora non vi è dubbio, che una prospettiva di sviluppo turistico, si può avere soltanto puntando, essenzialmente su un turismo di massa e quindi di tipo medio. E in funzione di ciò che deve essere adeguata l'offerta.

Di qui il rilievo critico a proposito degli strumenti di intervento. Nel paragrafo quattro, si fa riferimento alla legge n. 68 del 15 febbraio 1962, quale strumento cardine, della politica di intervento. A questo proposito, dobbiamo osservare assieme al relatore del parere di maggioranza, che una legge « che ricalchi in linea di massima le provvidenze della legge n. 68, non appare più appropriata ». Prima di tutto, si rende necessario elevare, fissandoli, i limiti di impegno; in secondo luogo occorre che siano specificati i criteri di erogazione dei contributi, in relazione alla categoria di impianti, con una indicazione specifica circa la priorità verso la piccola e media impresa, verso impianti di tipo medio e modesto. Occorre inoltre che la legge si ricolleggi ad una modifica del congegno delle garanzie, in fatto di politica creditizia, garanzie sganciate dai vincoli di « beni reali ».

3. — L'ultimo aspetto, che desideriamo sottolineare, riguarda gli strumenti organizzativi per la realizzazione del programma.

Nel progetto di programma manca qualsiasi riferimento alla funzione che gli enti

locali territoriali devono assolvere nella programmazione. Si parla di Cassa del mezzogiorno, di Amministrazioni ordinarie, di enti regionali. Si evita invece di fare riferimento alla Regione, alle Province ai Comuni, agli Enti, cioè, che anche per i loro compiti di istituto, debbono affrontare i problemi di fondo della offerta. Si incentra tutto su Enti provinciali del turismo e Aziende di soggiorno, di cui sono noti i limiti derivanti dalla loro stessa costituzione, oltre al fatto che rappresentano praticamente, alla periferia, la organizzazione centrale.

E questo un orientamento che tende alla centralizzazione dei poteri decisionali e che si inquadra nell'orientamento, che già abbiamo avuto occasione di criticare e che rappresenta uno degli aspetti più negativi del programma anche per il settore che stiamo esaminando.

Confermiamo a tale proposito la nostra proposta di trasferire tutti i compiti in materia turistica alle Regioni, alle Province, ai Comuni sciogliendo gli Enti del turismo e le Aziende di soggiorno che per la loro natura non democratica non possono esercitare quel ruolo sotto il controllo pubblico che invece è istituzionale degli Enti locali. Ciò anche ai fini di qualificare la spesa pubblica e rafforzare l'articolazione democratica delle attività pubbliche.

E. — POLITICA DEGLI SCAMBI.

Le affermazioni generali da cui muove il progetto di programma: *a)* gli scambi con l'estero sono elemento essenziale della nostra economia; *b)* l'economia italiana è fondata sul principio del mercato aperto, il cui mantenimento costituisce una condizione generale del programma, ci trovano perfettamente concordi.

Non concordi ci trova invece l'orientamento del programma a ridurre tutti i problemi aperti in questo campo a problemi di facilitazioni creditizie, fiscali o doganali. In tal modo il programma ignora ed elude le gravi questioni politiche che si pongono, sia per ciò che riguarda il rapporto tra domanda interna e domanda estera, sia per ciò che si riferisce alla *effettiva « apertura » del nostro mercato verso tutti i paesi del mondo*, e alle condizioni di autonomia e di indipendenza del nostro Paese nella contrattazione con altri paesi. Condizioni che, insieme ad altri problemi, investono il generale problema della politica estera italiana e dell'impegno per una politica di coesistenza e di pace.

È indicativo il silenzio del programma sul problema della bilancia dei pagamenti. Tale bilancia, nell'ultimo quadriennio, rivela un saldo passivo considerevole nei movimenti di capitale, nonostante i massicci investimenti stranieri in Italia che hanno portato all'assorbimento di grandi aziende industriali od al controllo di interi settori produttivi italiani. Inoltre, negli ultimi tempi si è assistito al moltiplicarsi delle emissioni di titoli stranieri sul mercato finanziario italiano: con la conseguenza che notevoli riserve vanno a stimolare, invece della ripresa produttiva interna, le economie mature di grandi paesi industrializzati che conoscono tensioni sul mercato dei capitali, trascurando, fra l'altro, di indirizzarsi verso i paesi sottosviluppati, a cominciare da quelli che hanno pianificato il proprio sviluppo economico.

È da ricordare che la direzione programmata dell'economia dei paesi sottosviluppati offre garanzie di uno sviluppo armonico e continuo degli scambi commerciali e dei rapporti finanziari fra questi paesi e il nostro, maggiori di quel che è la norma con il resto dei paesi arretrati. Né si può sottovalutare l'interesse italiano verso quei paesi del bacino del Mediterraneo — area verso la quale, per molteplici ragioni, dovrebbero essere diretti in priorità, i nostri sforzi — che hanno intrapreso una trasformazione profonda della propria economia, come, ad esempio, l'Egitto e l'Algeria.

Il programma ignora questi problemi e i gravi interrogativi sollevati dall'uso delle riserve valutarie (aperture di credito al Fondo Monetario Internazionale per 250 milioni di dollari, acquisto di obbligazioni del Tesoro U.S.A. per 324 milioni di dollari, di cui almeno 200 costituiscono un vero e proprio prestito a lungo termine). Nell'ultima stesura, anzi, il capitolo dedicato alla bilancia dei pagamenti (già capitolo XXV) si è ridotto ad un paragrafo, come a sottolineare che non s'intende certo prevedere un coordinamento ed ancor meno un controllo sul modo con cui la liquidità italiana troverà sbocchi nei prossimi anni sul mercato internazionale dei capitali; come se questo importante elemento della componente estera, qualora lasciato a se stesso, non potesse divenire causa di storture gravi nella logica interna della economia nazionale.

Indubbiamente, l'ampliamento degli scambi internazionali si è rivelato sempre più una componente essenziale per lo sviluppo della nostra economia. Lo sviluppo dei rapporti con

l'estero ha costituito uno degli elementi più dinamici dello sviluppo economico di questo dopoguerra e, in particolare in questi ultimi anni, l'eccezionale sviluppo delle esportazioni (+11,6 per cento nel 1964; +19,9 per cento nel 1965) ha costituito un valido elemento nella formazione della domanda globale, durante un periodo di grave recessione.

Tutto questo non è però avvenuto senza distorsioni e pericoli: l'economia italiana si è venuta sempre più caratterizzando come una economia di trasformazione, dipendente quasi totalmente dall'estero per la ricerca scientifica e tecnologica, per la disponibilità di materie prime e, in maniera sempre più marcata, per il proprio fabbisogno alimentare. E ciò è avvenuto senza una scelta meditata e senza che se ne siano valutate o prevenute le conseguenze negative. Conseguenze sulle quali occorre riflettere con tanta maggiore attenzione, *quanto più debole è divenuto il nostro potere di contrattazione nell'ambito degli organismi comunitari* e quanto più è andato evolvendo, a sfavore dell'Europa, il rapporto con l'economia statunitense.

I problemi che ne derivano sono solo in parte problemi relativi alla politica degli scambi propriamente detta. Essi ineriscono ad un campo più vasto che è quello della politica estera, della politica industriale, della ricerca, della politica agricola, della politica finanziaria.

Non è dubbio tuttavia che nei confronti della politica commerciale, la valutazione obiettiva delle distorsioni e dei pericoli che si sono determinati deve portare oggi ad una precisa scelta a favore di un orientamento estremamente aperto evitando che accordi autarchici di settore e discriminazione d'ogni sorta concorrano ad aggravare la nostra dipendenza da questo o quel paese, da questo o quel gruppo di paesi. Non si potrà allora non giungere ad una revisione del modo e del ruolo con cui l'Italia partecipa al processo di integrazione e, in concreto, ad una revisione del Trattato di Roma, che nello svolgersi minuto delle decisioni dei suoi organi, privi di controllo democratico e anche delle decisioni tecnico-economiche apparentemente meno significative, incide sull'autonomia politica dello sviluppo italiano. Tale autonomia, si badi bene, non dovrà essere certo il risultato di una impostazione ristretta e autarchica dei rapporti economici internazionali, quanto piuttosto il fondamento necessario di una politica di cooperazione economica internazionale, che rompa la contrapposizione tra paesi sviluppati e paesi sottosviluppati

e non sia in ogni caso limitata geograficamente dallo schema rigido del trattato C.E.E., o dall'interpretazione che di esso impongono, soprattutto, Francia e Germania. D'altro canto, i limiti entro i quali dovrebbe essere contenuta l'ingerenza della Comunità non rappresentano un problema insolubile e determinati pericoli potrebbero essere attenuati perfino nel quadro attuale degli impegni che l'Italia ha assunto nell'ambito del mercato comune. Se il Governo solo volesse condurre una politica di ampio respiro nei confronti di tutti i paesi, data l'inesistenza assoluta della politica commerciale comune a sei (al di fuori delle unificazioni tariffarie verso l'esterno e l'eliminazione dei dazi all'interno dell'area comunitaria), le occasioni non mancherebbero ed il trattato non ci ingabbirebbe in una ragnatela giuridico-formale.

Punto irrinunciabile di una revisione deve essere la salvaguardia della sovranità del Parlamento nazionale, cioè l'esclusione di qualsiasi forma di sovranazionalità formale o di fatto, che si realizzi attraverso una delega agli organi esecutivi e cosiddetti tecnici della Comunità. In realtà, e senza che mai il problema sia stato apertamente affrontato, oggi il rapporto con gli organi esecutivi e tecnici della Comunità — nel quale è messa in gioco la sovranità, l'indipendenza del nostro Paese, la sua capacità e possibilità di programmare — è posto in termini tali da sottrarre al Parlamento e ad ogni controllo democratico, una serie di scelte e decisioni essenziali per lo sviluppo economico e civile del Paese. L'Italia è sempre più stretta in una comunità autarchica e per certi versi protezionista (in agricoltura) destinata a subire le decisioni e le imposizioni che gli organi deliberanti ed esecutivi di questa le impongono. La vicenda del regolamento dei prodotti agricoli è esemplare a questo proposito, ma ancora più esemplare è la vicenda stessa del « programma di sviluppo » che si è sempre più allontanato da quella linea minima necessaria ad ottenere il consenso democratico delle masse ed a risolvere i problemi italiani, in nome della pre-sunta coerenza internazionale che le impone l'omogeneità con i piani comunitari. Non è certo casuale a tale proposito la resistenza e l'opposizione della democrazia cristiana all'ingresso dei parlamentari dell'opposizione di sinistra nel « Parlamento europeo »: non si vuole tale ingresso perché non si vuole nessun reale controllo e perché si teme che vengano apertamente posti e affrontati in quella sede i problemi intorno al metodo ed al modo dell'integrazione e quelli che si rife-

riscono ad un maggiore e autonomo potere di contrattazione dell'Italia.

Nei confronti dei paesi socialisti è necessario affrontare immediatamente il problema della tariffa esterna della C.E.E. ed eliminare — o almeno ridurre — la portata dei contingenti; è anche necessario rifiutare ogni limitazione N.A.T.O. per le nostre esportazioni.

Nei riguardi dei paesi del terzo mondo, poi, è necessario affrontare il problema del credito ed operare negli organismi internazionali — in modo da intaccare alla radice la « spirale della povertà » derivante in primo luogo dalla scarsità di divise convertibili di cui questi paesi strutturalmente soffrono — favorendo la adozione di accordi mondiali per la stabilizzazione dei prezzi delle materie prime ed una politica di accordi non esclusivamente basata sul criterio della reciprocità. Ovviamente un discorso di questa natura presuppone una chiara scelta anti-imperialista e, sulla base di essa, un metodo e degli obiettivi di negoziato nei confronti dei paesi in via di sviluppo che si distacchino dai canoni neocolonialistici sulla base dei quali il nostro Paese ha aderito, nel quadro della C.E.E., ad accordi di associazione con ben diciannove paesi africani, ed altri Stati del Medio Oriente e della Europa meridionale (Grecia, Turchia, Israele, Iran), che tendono a perpetuare i rapporti di subordinazione produttiva e commerciale attualmente esistenti.

È necessaria, invece, una politica di accordi multilaterali ed anche bilaterali con i Paesi del terzo mondo che tenga conto oltre che delle norme di « legalità » commerciale previste dall'Accordo generale per le tariffe ed il commercio (GATT), anche delle raccomandazioni espresse ed approvate dalla Conferenza mondiale per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD) intorno alla possibilità di collaborare all'affrancamento dei popoli di recente indipendenza dalla servitù economico-sociale alla quale sono ancora soggetti.

Se non si affrontano questi nodi, l'affermazione del programma secondo cui l'economia italiana è fondata sul principio del mercato aperto, si riduce all'agitazione di una formula astratta dietro la quale passa in realtà una politica ispirata a principi affatto diversi.

Per ciò che concerne le misure di promozione dei crediti all'esportazione di cui il Governo o il programma sono prodighi, riteniamo che si debba porre una severa limitazione alla pratica ormai invalsa di far pagare alla collettività gli affari dei grandi gruppi, che

sovente celano delle operazioni d'esportazione di capitali italiani. Andrebbe invece migliorata l'assistenza e la informazione a favore delle piccole e medie imprese che desiderano esportare e che, per la loro struttura, non sono in grado di tenersi costantemente al corrente sui mercati di sbocco, sulle procedure e le regole dell'interscambio con i diversi paesi di destinazione delle merci. L'accenno che il Programma fa alle esigenze di miglioramento delle « strutture pubbliche » che in questo settore dovrebbero svolgere quelle funzioni sopra menzionate, e che la « diplomazia aziendale » dei grandi gruppi monopolistici espleta al di fuori e al di sopra dei canali ufficiali, va sottolineato in modo particolare. L'esperienza, infatti, la consuetudine, e lo stile del Ministero del commercio con l'estero ed anche dell'Istituto per il commercio con l'estero, hanno insegnato ai piccoli esportatori che le nostre ambasciate o i nostri dicasteri non svolgono, con il dovuto impegno e competenza, nella maggior parte dei casi, le funzioni cui sono in questo settore preposti.

Per quanto si tratti di pure e generiche enunciazioni, facciamo notare che potrebbe costituire un carico eccessivo per la collettività l'insieme delle misure previste al capitolo XXI circa la maggiorazione delle quote di ammortamento degli impianti in rapporto a coefficienti collegati all'incidenza delle quote di esportazione sulla cifra globale di affari realizzati dall'impresa e circa la « esenzione dall'imposta sulle società », soprattutto se dovessero andare a favore di grosse società. Siamo del parere invece che le misure di promozione e di finanziamento delle esportazioni debbano piuttosto favorire le piccole e medie imprese, promuovendo forme consorziali per l'esportazione, esposizioni commerciali, ricerche di mercato, informazioni commerciali, eccetera.

In particolare appare necessario favorire la istituzione, con il concorso pubblico, di consorzi per piccole e medie imprese artigiane con caratteristiche settoriali, merceologiche o zonali determinate, in modo da affrontare i problemi dell'esportazione, della promozione e dell'assistenza delle imprese minori sui mercati mondiali. Considerato infine lo elevato numero delle imprese di piccole dimensioni che partecipano al movimento delle esportazioni e le pressioni economiche e organizzative che queste subiscono ad opera delle maggiori e più forti aziende monopolistiche, questo intervento risulta indilazionabile affinché la domanda estera non finisca per costituire un'ulteriore spinta ad assorbimenti

o a subordinazioni di fatto delle minori unità produttive nei confronti delle grandi.

Prima di concludere su questa parte vorremmo richiamare l'attenzione della Camera sul peso particolarmente alto dato dal programma alle partite invisibili come elemento equilibratore della nostra bilancia dei pagamenti. Tra queste partite è noto il posto occupato dalle rimesse degli emigranti. Ci sembra che si debba su questo argomento assolutamente rifiutare una impostazione che accetta il fenomeno della emigrazione come fenomeno permanente e come condizione inevitabile di una considerevole parte della forza-lavoro disponibile. Ed è anche in nome di questo rifiuto che sottolineiamo l'esigenza di una politica commerciale diretta a ricercare nuovi sbocchi verso tutti i paesi del mondo.

IV. — IL FINANZIAMENTO DEL PROGRAMMA

In più occasioni abbiamo affrontato in questa relazione il problema del finanziamento del programma e abbiamo sottolineato come esso non sia separabile da quello delle grandi scelte economiche. In questa parte della relazione ci occuperemo specificamente delle questioni che, a proposito del finanziamento del programma, sono state al centro del dibattito della Commissione Finanze e tesoro: politica tributaria, finanza degli Enti locali e loro ruolo, politica del risparmio e del credito.

A. — POLITICA TRIBUTARIA

La discussione svoltasi nelle commissioni ha portato un chiarimento grave e della massima importanza: la riforma tributaria indicata nel progetto di programma e in ripetute dichiarazioni dai ministri delle finanze non si attuerà entro l'arco di tempo di validità del programma. Se possiamo credere alle odierne dichiarazioni essa avrà effetto nel 1970 (imposte dirette) e nel 1971 (imposte indirette).

Non è difficile valutare le conseguenze di ciò. Lo stesso relatore di maggioranza alla Commissione Finanze e tesoro della Camera ha scritto con insospettabile franchezza: « 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 manovre e di intervento ».

Si sono adottati per questo ritardo motivi tecnici. In realtà ci si trova di fronte ad una precisa scelta politica, resa esplicita, del resto,

in sede di Commissione Finanze e tesoro e in sede di Commissione Bilancio, dal ministro del tesoro, onorevole Colombo. Lasciando da parte le illusorie affermazioni del relatore di maggioranza, onorevole Scricciolo, il quale si sforzava di sottolineare che il progetto di programma tende non ad una moderna riproduzione del vecchio modello di sviluppo, ma ad una sua trasformazione, il Ministro Colombo ha esplicitamente respinto l'ipotesi che il progetto di programma debba, attraverso interventi e strumenti pubblici incisivi, modificare il modello di sviluppo e ha richiamato il capitolo IV come l'essenza del programma, assumendo come statici i rapporti fra salari, profitti, investimenti e risparmio così come si configurano nella realtà economica e sociale del Paese, e ponendo al programma un compito molto chiaro: tendere a mantenere e ricostruire i profitti e controllare e subordinare la spesa pubblica corrente e i salari alle esigenze degli investimenti, affidati sostanzialmente al settore privato.

In questo quadro, che il programma ha fatto esplicitamente proprio, il gettito tributario darà quello che darà *questo* sistema tributario e il risparmio pubblico destinato ad investimenti sarà la differenza tra ciò che darà *questo* sistema tributario e la spesa di parte corrente. È solo su quest'ultimo dato che il programmatore si sforzerà di operare per ridurlo.

Da qui il Ministro ha derivato una serie di compatibilità e incompatibilità, assumendo come non modificabili determinate disponibilità e intendendo il progetto di programma come un insieme di misure volte a forzare la realtà entro la gabbia di questa disponibilità « data ». Gabbia sempre più ristretta nel momento in cui le spese pubbliche correnti risultano in aumento, il risparmio pubblico diminuisce (o per lo meno diminuisce dal punto di vista contabile per l'iscrizione in bilancio — finalmente! — di spese finora iscritte fuori bilancio) e si abbassa l'indice di elasticità tra tributi e reddito nazionale.

Abbiamo già respinto questa impostazione e l'abbiamo respinta nel momento in cui abbiamo contrapposto una scelta generale diversa rispetto a quella compiuta dal progetto di programma. Nell'ambito di questa scelta generale diversa, condizione essenziale per superare il ricatto delle cifre e per dare allo Stato uno strumento decisivo di intervento e di direzione è l'attuazione della *riforma tributaria*.

Noi riteniamo che la riforma tributaria sia una delle scelte prioritarie di politica eco-

nomica programmata se effettivamente si vuole realizzare un diverso sviluppo dell'economia nazionale.

Di primaria importanza è però non solo il discorso sui tempi, ma anche sui contenuti della riforma tributaria, discorso che va reso esplicito ed organico rispetto alle formulazioni contenute nel Programma.

Non basta esprimere un formale accordo sul complesso delle misure che devono colpire il reddito individuale creando le condizioni per un radicale spostamento dell'asse tributario dall'imposizione « indiretta » a quella « diretta ». Solo con una *ristrutturazione* del prelievo fiscale si può adempiere sia alle indicazioni costituzionali sia a quelle richiamate nel parere di maggioranza, sia a quelle indicate dall'articolo 53 della Costituzione. Scopo di un nuovo sistema tributario basato sull'imposta unica progressiva, sulla imposta patrimoniale, sulla imposta sugli incrementi patrimoniali e sulle società deve essere quello di colpire le rendite parassitarie di ogni genere, adeguare la tassazione sui maggiori redditi individuali e societari, scoraggiare le forme di autofinanziamento che favoriscono posizioni di concentrazione monopolistica e creano dei privilegi; intervenire nel ciclo produttivo stimolando gli investimenti e operando una selezione a favore dei consumi sociali, democratizzare e rendere più efficienti le fasi dell'accertamento e del contenzioso sia mediante una marcata partecipazione degli enti di potere locale, sia mediante un ammodernamento dell'amministrazione finanziaria e il ricorso sistematico a forme di controllo annuale su un campione estratto a sorte di contribuenti con esemplare persecuzione delle evasioni. Decisiva a questo riguardo è l'istituzione dell'anagrafe tributaria, unitaria e articolata con l'intervento e poteri specifici dei Comuni.

Per quanto concerne la imposizione indiretta siamo decisamente per una sua generale semplificazione e ristrutturazione che conduca in particolare all'abolizione dell'I.G.E. In questo quadro siamo pronti a un discorso circa un'imposta sul valore aggiunto (con le aliquote progressive e manovrabili per settore e con speciale applicazione alle imprese artigiane e alle piccole imprese commerciali della distribuzione) che non rappresenti però la ripetizione in altre forme dell'imposta generale sull'entrata. Quello che ci sembra fondamentale, nel campo dell'imposizione indiretta, è l'esigenza di eliminare lo squilibrio fra consumi fondamentali e consumi di lusso esentando i primi e gravando i secondi. Va osser-

vato infine che un sistema di sicurezza sociale a finanziamento pubblico non può affatto basarsi sui provvedimenti da noi sempre respinti di « fiscalizzazione » ma su un prelievo a mezzo del nuovo sistema tributario e sulla base di indici contributivi anche indiretti che tengano conto non solo della massa salariale, ma dei profitti e della dimensione delle imprese.

La riforma tributaria è condizione essenziale per incidere su uno dei due termini — prelievo tributario e spesa pubblica di parte corrente — da cui scaturisce il risparmio pubblico.

Ciò non esclude tuttavia che si debba incidere anche sul secondo termine. Come è noto la *spesa di parte corrente* comprende salari, stipendi, pensioni ai pubblici dipendenti, spese per acquisto di beni e servizi, spese per trasferimenti. Spese necessarie e essenziali se obbediscono ad una politica unitaria e se sottostanno ad un controllo pubblico e del Parlamento. Spese « oscure » e a volte di puro sperpero se non è dato conoscere e controllare la loro distribuzione, la loro efficacia.

Nel progetto di programma si prevede un aumento del 6,4 per cento annuo contro l'8,2 per cento del periodo precedente per le spese di personale di cui il 2 per cento in relazione all'aumento del numero dei dipendenti.

Per i trasferimenti (alle famiglie, alle imprese, agli Enti pubblici) si prevede un incremento del 3,65 per cento annuo nel futuro contro un incremento medio del quinquennio passato dell'8,4 per cento. Questo dettaglio nella composizione è scomparso nel nuovo testo ma si deve ritenere indicativo della politica del Governo. È una riduzione, ma come è composta qualitativamente?

Nel programma si dice: « Importanti impegni sono stati e vengono ancora di fatto assunti dallo Stato senza figurare nel bilancio. Si tratta di debiti contratti da Enti pubblici con la ragionevole aspettativa che lo Stato intervenga successivamente a saldarli ». Quali sono questi Enti, quanti sono, che compiti hanno, chi li dirige e chi li controlla? A 20 mesi dalla redazione del programma è possibile avere un quadro di questi impegni, di questi costi?

La spesa di parte corrente e la sua crescita viene indicata sempre come la componente che impedisce il formarsi di una adeguata quota di risparmio pubblico. Ma non è mai affrontato, e neppure nel progetto di programma, il problema vero: il problema dell'attuale politica della spesa pubblica e della inerzia a operare riforme, controlli e misure

che la qualificano, che stronchino sperperi, abusi, rendite e il tragico lusso delle spese per armamenti.

Noi chiediamo che su questo si apra un discorso e che il Parlamento possa esercitare un effettivo controllo periodico mediante:

1) un rapporto annuale al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione;

2) un rapporto annuale al Parlamento sugli enti che ricevono direttamente (trasferimenti) o indirettamente (esenzioni fiscali) contributi dallo Stato e sulla loro gestione e sulla loro funzione;

3) riconoscimento con legge positiva degli enti pubblici, con liquidazione di tutti quelli non indicati positivamente nella legge.

Solo con questi elementi di conoscenza e con la riforma tributaria si può stroncare l'antitesi fra entrate tributarie e spesa corrente e stabilire un corretto rapporto fra entrate e spese, fra scelte prioritarie e no, con cui determinare un risparmio pubblico certo e non soltanto aleatorio. Sono questi i presupposti essenziali per influire anche quantitativamente sul risparmio pubblico.

Non si può dimenticare tuttavia che, a proposito del risparmio pubblico, all'accumulazione pubblica (e della politica della spesa) si pongono in modo strettamente collegato una serie di questioni relative alla qualità dell'intervento pubblico e alle possibilità che tale intervento ha di operare a favore di investimenti direttamente produttivi, a carattere aggiuntivo, propulsivo e ordinatore, e ciò sia al livello delle aziende pubbliche e a partecipazione statale, sia a livello degli enti locali.

Senza questi interventi e questi controlli — tanto più nel momento in cui il risparmio pubblico è sceso nel 1965 da miliardi 1.300 previsti a miliardi 182 — anche le cifre per il futuro quinquennio sono inattendibili. Ciò rende incerte e irrealizzabili tutte le ipotesi del progetto di programma e lo stesso rapporto tra risparmio pubblico e ricorso al mercato dei capitali: non è senza significato del resto che nell'ultimo testo, redatto dagli onorevoli Curti Aurelio e De Pascalis questo rapporto sia stato mutato a danno del risparmio pubblico. Il rapporto era precedentemente di 6.500 — risparmio pubblico — a 4.350 miliardi — ricorso al mercato dei capitali —; ora è di 5.100 a 6.200 miliardi. Ma nulla garantisce che esso possa e debba verificarsi.

Alla cifra indicata dal progetto di programma a proposito del risparmio pubblico i relatori non oppongono un'altra cifra; contrappongono invece tutto l'insieme organico

di proposte di politica economica e di riforme che sono state avanzate nella relazione, e in questo capitolo, adottando le quali si modifica il meccanismo di formazione del risparmio pubblico e si creano le condizioni per un suo ampliamento quantitativo e per una sua diversa utilizzazione qualitativa.

A proposito di questo essenziale aspetto qualitativo va ancora ribadita la necessità, se non si vuole sperperare la spesa prevista per i trasferimenti ai privati in conto capitale (6.000 miliardi) di un controllo pubblico sui programmi di investimento delle maggiori imprese.

Il rilievo è contenuto anche nel parere di maggioranza della Commissione Finanze e tesoro, ma riteniamo necessario rendere più esplicito questo punto. Nel progetto di programma elaborato dal Ministro Giolitti erano previste: una commissione di vigilanza dipendente dal C.I.P.E. e l'obbligo per le maggiori società di « comunicare agli organi della programmazione i loro programmi di investimenti biennali » allo scopo di far convergere l'azione dei grandi gruppi privati verso gli obiettivi generali indicati dal programma.

Nulla di tutto questo è rimasto nell'attuale progetto di programma. Occorre riaffermare a questo proposito la necessità di istituire una commissione di « vigilanza » con sufficienti poteri non solo per « conoscere » i programmi di investimento pluriennali delle maggiori società, ma per indirizzarli al conseguimento di una politica di sviluppo democratico. Essa va collegata al C.I.P.E., agli organi di vigilanza e direzione della politica creditizia, agli organi che decidono sulla utilizzazione del fondo per investimenti economici e sociali. In questo quadro si sottolinea l'urgenza di abrogare o sospendere la legge n. 170 sulle agevolazioni fiscali per le fusioni e concentrazioni delle società.

B. — LA FINANZA LOCALE.

La preoccupazione espressa nel parere di maggioranza circa il rinvio della riforma tributaria assume un più grave significato di fronte al problema della finanza locale sul cui stato drammatico si sono avute e si hanno ripetute denunce da tutti i settori politici ed in modo particolare dagli amministratori dei comuni e delle province e dalle loro associazioni nazionali.

Noi apprezziamo il parere della maggioranza che ammette la necessità di « atti di emergenza », ma dobbiamo rilevare che il parere non va oltre questa affermazione e

sembra ignorare la gravità della linea espressa dal progetto di programma per quanto attiene ai problemi della finanza locale e all'urgenza di una sua riforma, problemi che sono al centro di un vivace dibattito in tutti i consigli elettivi locali e nelle associazioni dei comuni e delle province. Il parere non considera nemmeno taluni atti di eccezionale gravità come, per esempio, il disegno di legge presentato recentemente al Senato (cfr. atti Senato n. 1749) in base al quale (articolo 6) richiamando in vita una norma di legge del 1900 di Pelloux si vorrebbero congelare per 3 anni (fino al 1968) tutti i bilanci deficitari (3.500) ai livelli di spesa del 1965 con la conseguenza di paralizzare per 3 anni attività e funzioni dei maggiori comuni e della maggior parte delle Amministrazioni provinciali. È vero che a seguito della ferma opposizione dei senatori comunisti quell'articolo 6 è stato « stralciato » dal disegno di legge, ma l'episodio resta a documentare quali retrive posizioni il Governo ha in animo e assume contro l'autonomia degli Enti locali e soprattutto contro la funzione che questi dovrebbero assolvere in una politica di programmazione democratica.

Nel progetto di programma è detto « che il volume della spesa degli enti locali è inferiore a quello occorrente alle esigenze funzionali degli enti stessi », ma le misure che vengono delineate nel progetto di programma prevedono una riduzione di entrate tributarie di tali enti dell'ordine di 300-400 miliardi all'anno, fra il 40 e il 50 per cento delle attuali entrate tributarie, che verrebbero sostituite da una imposta sui redditi patrimoniali ad accertamento statale, dalla imposta sui consumi nella fase al dettaglio, e da un sistema di compartecipazioni a tributi erariali non definito e perciò lasciato all'arbitrio dell'esecutivo. Per certo avremo una diminuzione delle entrate non soltanto in senso relativo, ma anche in senso assoluto. Infatti il progetto prevede, per il quinquennio cui si riferisce, che la spesa degli enti locali sarà il 15 per cento della spesa corrente di tutta la pubblica amministrazione contro il 16,3 del periodo 1959-1963. Questo, in assenza di precise indicazioni di eventuali trasferimenti di spese per funzioni statali dagli enti locali allo Stato, attesta la volontà di ridurre l'intervento degli enti locali nella vita del Paese e nel processo di sviluppo che si dice di volere assicurare.

Da quel poco che è detto nel progetto di programma sui problemi della finanza locale si può trarre la conclusione che non a ri-

forme si pensa, ispirate ai criteri di potenziare le autonomie locali per un loro intervento in una politica di sviluppo economico-democratico; al contrario, una attenta analisi delle affermazioni e dei silenzi del progetto di programma ci consentono di affermare che verso gli enti locali esso è permeato di una tendenza centralizzatrice e autoritaria in antitesi con lo sviluppo delle autonomie.

Questo è dimostrato con massima evidenza dall'assenza di ogni indicazione sulla funzione delle Regioni a statuto ordinario la cui costituzione è una inderogabile necessità, per parlare seriamente di riforma della pubblica amministrazione, per ampliare il controllo dal basso, per diminuire i costi economici e sociali imposti dallo Stato accentrato, per la realizzazione di un programma di sviluppo economico democratico.

Sono coerenti a queste posizioni del progetto di programma, restrittive nei confronti delle autonomie locali, il riferimento (n. 13, pag. 132) ai contributi statali a « determinate condizioni » per « provvedere a riportare le loro aziende municipali in condizioni di pareggio », senza individuare lo stato di crisi dovuto alle trasformazioni imposte nell'ambito stesso dell'area comunale (esempio: aziende di trasporto), ed ancora la corresponsione « eventuale » di contributi in conto capitale, ma a fronte di specifiche spese, il che significa trasferire al centro la scelta e spogliare gli enti locali di un autonomo potere di decisione, di indicazione e sollecitazione.

Di maggior gravità ci sembra l'affermazione (relativa alla pesante situazione debitoria) che « lo Stato potrà contribuire all'ammortamento nei confronti di quei comuni che elaborino un piano a breve scadenza, di risanamento dei bilanci ».

L'Associazione nazionale dei comuni italiani (A.N.C.I.) in una sua risoluzione del 31 marzo 1966 ha qualificato queste misure come un invito a ridurre ancora più le spese, o a « fare quadrare artificialmente i conti comprimendo sulla carta il fabbisogno finanziario reale e incomprimibile dei comuni e delle province ».

La stessa Associazione ha aggiunto: « una indiscriminata compressione della spesa degli enti locali, oltre ad essere per certi aspetti praticamente irrealizzabile perché è già ridotta al limite, ha dunque un effetto moltiplicatore di quegli squilibri che la programmazione vuole superare, mentre la espansione qualificata del potenziamento dei servizi e dei consumi pubblici collettivi (case, scuole, ospedali, servizi assistenziali, trasporti pub-

blici, interventi nel campo dell'agricoltura e della distribuzione, ecc.) costituisce non soltanto una condizione per superare le situazioni di arretratezza ma un fattore dinamico e propulsivo dello sviluppo economico, un elemento che incide sul processo di formazione del reddito e della sua distribuzione, che favorisce, in definitiva l'incremento della domanda interna dei beni di consumo ».

L'assemblea dell'Unione delle province d'Italia (U.P.I.) tenuta nel marzo 1966 nella risoluzione approvata sottolinea la grave preoccupante situazione finanziaria delle province, che si ripercuote su tutta l'economia del Paese, esautora le autonomie locali, rende aleatoria l'erogazione di servizi essenziali e rischia di ostacolare lo stesso perseguimento degli obiettivi indicati nel « Programma di sviluppo economico ».

A questo proposito si deve rilevare che tutto il congegno di finanziamento del programma, da noi già definito aleatorio, sarà reso nullo ove non sia eliminato con priorità assoluta lo squilibrio attuale fra entrate degli enti locali e le spese che per legge essi sono chiamati a fronteggiare. Ciò è risultato molto chiaramente nel corso dell'esame che la II Commissione permanente della Camera sta conducendo sullo stato della finanza locale. Nel corso di tale esame uno degli esperti consultati, il dottor Tullio Scipione — in contrasto con quanto affermato dall'ultima nota previsionale — ha fatto ascendere ad oltre 500 miliardi (per la sola parte corrente) l'incremento debitorio annuo degli Enti locali. Il progetto di programma ignora tutto ciò e continua a concepire la finanza locale come un « paragrafetto della finanza pubblica ».

L'unica cosa che appare con chiarezza dal progetto di programma è la volontà di conservare l'imposta comunale sui consumi nella fase del dettaglio, a favore dei comuni, aggravandola anzi, come era previsto nel progetto Trabucchi, con l'estensione a tutti i generi senza esenzione alcuna, e ciò malgrado le critiche rivolte da ogni parte a questo tipo di imposizione, impopolare, regressivo, costosissimo per la sua riscossione tanto che la sua abolizione, che ci trova consenzienti, è stata proposta in modo nettissimo dalla Commissione ministeriale per la riforma tributaria presieduta dal professor Cosciani.

Noi condividiamo la imposizione data dall'A.N.C.I. e dall'U.P.I. al problema della finanza locale e non soltanto sul terreno delle rivendicazioni immediate, ma anche su quello delle autonomie e della espansione dei compiti e delle funzioni delle assemblee lo-

cali. Essa si pone non in termini di contrapposizione e di rivendicazione verso lo Stato, ma in termini di un corretto rapporto fra le varie istanze in cui si articola e deve articolarsi lo Stato democratico.

Per questo riteniamo necessario proporre nella discussione del progetto di programma alcuni punti di immediata urgenza e alcune linee di correzione della formulazione del progetto di programma:

1) riequilibrio delle entrate, tale che consenta un minimo di adeguamento ai compiti degli enti locali;

2) soppressione dell'assurda distinzione fra spese obbligatorie e spese facoltative;

3) alleggerimento dei bilanci comunali di tutti gli oneri inerenti a funzioni statali;

4) snellimento delle riscossioni, dei finanziamenti e dei versamenti da parte dello Stato e abolizione di controlli vessatori con la istituzione di controlli contenuti nei modi e nei termini costituzionali;

5) messa a disposizione dei comuni per spese di investimento delle necessarie disponibilità creditizie mediante mutui a uguali condizioni di tassi e di durata riservando la Cassa depositi e prestiti, opportunamente potenziata nei suoi mezzi, per le esigenze degli enti locali;

6) assunzione a carico dello Stato del servizio di ammortamento dei mutui contratti per il ripiano del disavanzo economico dei bilanci e consolidamento di tutti gli altri mutui in una unica operazione a lungo termine, a basso tasso di interesse con il concorso dello Stato.

C. — POLITICA DEL RISPARMIO.

La politica del credito e del finanziamento a medio e a lungo termine delle attività produttive non è stata in grado di favorire una politica di sviluppo permanente e diffuso. Su questo concordano osservazioni di altri settori politici, ripetute anche nel corso della discussione, nelle Commissioni, sul progetto di programma.

Le manovre operate sul sistema bancario (larghezza di finanziamenti per attività indiscriminate e brusche restrizioni) sulla base della pressione dei più forti operatori privati hanno contribuito a creare squilibri, investimenti diseconomici, strozzature pericolose settoriali e territoriali. Il risparmio della collettività non è stato utilizzato nell'interesse generale.

Non si vedono nel progetto di programma proposte e strumenti validi per correggere una tale situazione sicché tutte le ipotesi sono

condizionate ancora dalle scelte di mercato degli operatori privati e sfuggiranno ad una necessaria direzione pubblica.

Ciò è stato riconosciuto nello stesso parere della maggioranza della Commissione finanze e tesoro che per altro, fatta la constatazione, non indica le politiche e gli strumenti per una adeguata correzione.

Ci sembra apprezzabile nel parere di maggioranza della Commissione finanze e tesoro la proposta di un nuovo congegno delle garanzie, che, sganciato dal vincolo sui « beni reali » e legato più alla qualità dell'impresa, potrebbe fornire una maggiore dinamica del sistema creditizio.

Noi aggiungiamo anche la necessità di introdurre un sistema di garanzie pubbliche a determinati tipi di investimento, tenendo conto delle dimensioni delle imprese e dei controlli a cui per legge sono sottoposte (per esempio le imprese cooperative) allo scopo di eliminare le discriminazioni che operano contro di esse e di adottare una politica creditizia e di finanziamento a medio e a lungo termine, organica, in luogo di provvedimenti frammentari e scarsamente operanti quando non controproducenti.

È interessante notare che il parere di maggioranza della Commissione agricoltura prospetta l'esigenza di garanzie pubbliche per il credito agrario alle aziende diretto-coltivatrici, e che, anche da alcuni settori di maggioranza, viene sostenuta la necessità di garanzie della collettività per il credito alle imprese artigiane. Simili richieste vengono avanzate con fondamento da associazioni nazionali delle imprese cooperative.

Queste richieste che, partite dalle nostre proposte di politica economica sostenute da anni hanno raggiunto anche settori della maggioranza, sono ignorate dal progetto di programma.

Nel programma un largo spazio è lasciato alle fonti interne di finanziamento (ammortamenti, autofinanziamento, fondi di quiescenza, ecc.) senza che sia prevista alcuna forma di controllo e di disciplina, anzi, con l'asserito proposito di favorirlo, concependo in funzione di esso (vedi paragrafo 15, pagina 133) la stessa politica dei redditi.

A questo riguardo sembra opportuno riportare in questa relazione — sia pure in massima sintesi — le conclusioni che si possono trarre dallo studio del professore F. M. Paces su « Ricerca sull'autofinanziamento industriale » eseguito per conto della Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti alla libertà di concorrenza e da questa acquisito integral-

mente nel resoconto sui suoi lavori consegnato alla Camera.

Da questa ricerca risulta che il fenomeno dell'autofinanziamento è particolarmente elevato nel periodo considerato (1958-1963) e nei settori esaminati (carta, cemento, fibra, gomma), che ovviamente non possono considerarsi rappresentativi di tutta l'industria italiana ma assai indicativi.

Praticamente l'autofinanziamento ha luogo attraverso una accumulazione interna che è stata calcolata a circa il 70 per cento dell'utile lordo, comprendente ammortamenti, accantonamenti fondi rischi, indennità licenziamento e utile residuo (netto). Questa quota di utile lordo risultante come differenza fra l'utile lordo totale e la parte di questo distribuita agli azionisti sotto forma di dividendo è in massima parte occulta, cioè non risulta né nei bilanci pubblicati né in quelli fiscali.

Dalle forti capacità di risparmio interno derivano forti percentuali del fabbisogno annuale coperto con fonti interne. I gruppi che possono maggiormente adottare simili sistemi hanno corrispondentemente una posizione di forza rispetto al sistema finanziario e creditizio.

Cioè la possibilità di avere forti margini di profitto come differenza fra prezzi e costi si traduce di fatto in una capacità di tassazione rispetto ai consumatori; dà ai gruppi una posizione di forza che si esprime non attraverso la distribuzione di dividendi particolarmente forti, ma attraverso una forte accumulazione interna.

Il sistema creditizio italiano nella sua attuale conformazione tende, a sua volta, a favorire le imprese con maggiore risparmio interno, incentivando il processo a spirale di concentrazione dei rapporti di forza con conseguenti diminuzioni nelle possibilità di concorrenza. In effetti, società con maggiori possibilità di autofinanziamento, e quindi di credito, tendono ad assumere in proprio attività finanziarie, assumendo o rafforzando attraverso esse posizioni dominanti nei settori originari od in altri.

Ne consegue la necessità di regolare il fenomeno dell'autofinanziamento che, nelle proporzioni in cui si presenta oggi in alcuni settori e per certe società, costituisce un grave limite alla concorrenza e ad una politica di sviluppo dell'attività produttiva di interi settori.

Riteniamo utile riportare il seguente giudizio del professor Paces.

« Le preferenze del sistema creditizio vanno verso le imprese dotate di un capitale pro-

prio di grandi dimensioni di per sé garanzia sufficiente ai fini richiesti.

Da ciò la tendenza delle banche a finanziare con priorità quelle stesse imprese che in precedenti periodi hanno potuto più largamente ricorrere al mercato mobiliare e all'autofinanziamento.

Tale priorità fa sì che le imprese minori, sottocapitalizzate per le ragioni che nella presente indagine sono state ancora una volta confermate, non solo non ottengono i finanziamenti che chiedono agli istituti di credito, ma si trovano spesso a dover fronteggiare richieste di rientro a breve scadenza, per permettere alle banche di ricostruire delle liquidità che prima o poi verranno reimpiegate in crediti alle imprese maggiori.

Così la banca — per ragioni relative alla propria politica economica di impresa — si pone essa stessa come fattore limitativo della concorrenza fra imprese maggiori e minori.

Risulta evidente che un controllo non solo fiscale dell'autofinanziamento consentirebbe di attenuare questo limite alla concorrenza fra imprese e imprese, e consentirebbe di far affluire più risparmio sul mercato e quindi una diversa funzione del sistema bancario in obbedienza agli obiettivi della programmazione.

Poiché è evidente che non si può fare alcuna programmazione se non si dispone del governo del risparmio e delle scelte sul suo impiego, ammenoché il programma non sia considerato un mantello — come dice l'onorevole La Malfa — con il quale si coprono i programmi altrui.

È da osservare, a questo proposito, che le affermazioni dell'onorevole Colombo, esposte davanti alla Commissione finanze e tesoro circa le fonti di finanziamento interno, che dovevano, secondo il Ministro, essere favorite mantenendo « margini sufficienti tra costi e ricavi » e cioè sostenendo il profitto privato, furono ritenute gravi non solo da noi. Da taluni settori della maggioranza fu allora detto che questa era una interpretazione personale del ministro Colombo: ciò che contava era il testo del piano.

È proprio su questo punto, tuttavia, che si è verificato il più grave, forse, dei colpi di mano della D.C. Nella nuova stesura del piano posta dalla maggioranza a base delle discussioni, i capitoli sul finanziamento sono stati infatti totalmente modificati e le posizioni dell'onorevole Colombo sono state esplicitamente assunte e poste al centro del meccanismo del finanziamento (paragrafo 15 del capitolo XXII del testo Curti-De Pascalis).

Nel nuovo testo del piano, rendendo esplicito quanto prima era implicito e velato, si afferma testualmente: « Nell'ambito del risparmio privato, il problema principale è costituito dal rapporto tra fonti interne e fonti esterne di finanziamento. La istituzione di un adeguato volume di risparmio interno delle imprese è legata alla condizione, già enunciata, che i redditi si evolvono parallelamente alla formazione delle risorse: il che consente di mantenere margini sufficienti tra costi e ricavi ».

Sempre in tema di autofinanziamento un attento esame deve essere riservato alla nota n. 2 del punto 3 del capitolo XXIV (pag. 177) del primitivo testo, sull'incremento dei fondi di quiescenza. Dice la nota che se ne prevede un incremento di 1.500 miliardi nel quinquennio. Si calcola che siano attualmente circa 4.000 miliardi.

Come è noto sono fondi alimentati da salari e stipendi differiti che in talune aziende raggiungono e superano il valore del capitale sociale (esempio: Banca nazionale del lavoro — bilancio 1964 — Fondi di quiescenza del personale: lire 40 miliardi — capitale lire 20 miliardi) ma la cui disponibilità è totalmente in potere delle imprese senza controllo alcuno e senza onere: è capitale o finanziamento gratuito.

La disponibilità di così rilevanti quote di risparmio dei lavoratori è un elemento a favore delle grandi imprese nei riguardi delle piccole, nei riguardi della giusta distribuzione e impiego delle risorse. Il progetto del programma vuole lasciare le cose come sono cioè la disponibilità incontrollata nelle mani delle grandi imprese pubbliche e private mentre si rende necessario un controllo e una disciplina che veda partecipi, al livello delle scelte di fondo, i lavoratori delle imprese e adeguati strumenti pubblici. La nota è stata soppressa nel nuovo testo evidentemente per non richiamare l'attenzione sul problema. È indispensabile tuttavia che esso sia affrontato.

Tanto più che il progetto di programma prevede di « incoraggiare » la destinazione di una quota dei futuri incrementi salariali al rafforzamento dei fondi di liquidazione e di estendere questi ad altre categorie di lavoratori. Il programma prevede anche in questo capitolo la formazione di risparmio « istituzionale » delle classi lavoratrici che altro non significa che risparmio contrattuale. Sono le parti componenti della « politica dei redditi », seccamente riaffermata nel paragrafo 15, intesa a bloccare l'autonoma spinta salariale e a disporre vari strumenti di rastrellamento più

o meno coattivi della massa salariale che noi respingiamo non solo in nome della piena autonomia della contrattazione salariale, ma in nome di una corretta politica di formazione e di impiego di tutte le risorse del Paese.

Nell'ambito della impostazione del programma non è difficile comprendere le ragioni politiche di fondo del silenzio e delle insufficienze di tutta la parte relativa alla politica del credito. Ad avviso dei relatori la parte relativa alla politica del credito e dei finanziamenti deve essere profondamente modificata secondo punti che, del resto, non sono soltanto nostri ma fanno parte di proposte unitarie di sindacati operai, di associazioni cooperative e artigiane, di singoli studiosi, di settori politici facenti parte della stessa maggioranza.

Essi sono:

a) riforma legislativa dei compiti e delle funzioni del Comitato interministeriale per il credito e per il risparmio la cui attività deve essere assorbita dal C.I.P.E

L'attività di controllo del credito deve essere rafforzata ed estesa nell'ambito delle direttive generali degli organi pubblici della programmazione specialmente per quanto riguarda:

la emissione dei titoli azionari e obbligazionari e le scelte selettive;

la valutazione del rapporto fra richiesta di capitale azionario e indebitamento obbligazionario ai fini dell'equilibrio sul mercato dei capitali e dell'effettivo impiego nel quadro dei fini della programmazione;

il controllo e la manovra delle aliquote dei depositi obbligatori delle banche presso la Banca d'Italia;

la manovra dei tassi di sconto e di riscontro differenziandoli per settore e per territori in relazione ad obiettivi immediati e di lungo periodo;

la disciplina ed il controllo dei fondi di riserva di tutti gli istituti e aziende di assicurazione privati e pubblici per un loro indirizzo in investimenti a fini produttivi secondo le priorità del programma.

Di questa attività del governo dei crediti dovrà essere fatto un rapporto semestrale alle competenti commissioni del Parlamento;

b) aggiornamento dei poteri della Banca d'Italia e suo controllo da parte degli organi della programmazione. Abilitazione ai rapporti con l'Estero soltanto di istituti bancari pubblici;

c) fusione di tutti gli istituti di credito mobiliare e degli istituti speciali di credito a medio e lungo termine in un unico istituto di credito per l'industria, articolato regionalmen-

te con la partecipazione dell'Ente regione, con possibilità di costituire « Società finanziarie » per l'impianto e l'assistenza di iniziative industriali secondo i programmi di sviluppo regionale;

d) creazione di un istituto di credito agrario, articolato regionalmente, collegato ai consigli regionali, agli enti di sviluppo agricolo ed agli enti locali per un intervento creditizio in agricoltura, unitario e selettivo rispondente agli obiettivi di sviluppo e di riforma fissati nelle regioni;

e) riorganizzazione delle Banche I.R.I. con la prospettiva, entro breve termine, di concentrazioni e di specializzazioni per settore;

f) nuova legislazione sulle attività e sull'ordinamento delle Casse di risparmio in modo da indirizzare l'impiego dei fondi in direzione prevalente del finanziamento degli Enti locali, dell'edilizia economica e popolare e del credito artigiano e in modo da inserire negli organi di amministrazione una adeguata rappresentanza nominata dagli Enti locali;

g) decentramento a livello regionale della Cassa per il credito alle imprese artigiane con la partecipazione degli organi regionali e degli enti locali;

h) potenziamento della sezione speciale per il credito alla cooperazione della Banca nazionale del lavoro e suo decentramento regionale con possibilità di costituire istituti regionali con partecipazione al capitale e alla gestione delle regioni e degli Enti locali.

Nella riconsiderazione unitaria della politica dei tassi e dei finanziamenti riteniamo necessario eliminare la discriminazione che opera dal 1953 contro la Cassa depositi e prestiti che il progetto di programma dice di considerare « il canale più importante di afflusso di capitale al settore pubblico ». Tale discriminazione che consiste nell'applicare tassi di interessi passivi sui mezzi di provvista di questo istituto (libretti postali e buoni postali fruttiferi) inferiori a quelli del sistema bancario ha ridotto alla metà in poco più di 10 anni la quota del risparmio raccolto da questo istituto sul totale del risparmio del Paese (dal 40 per cento nel 1952 al 20 per cento nel 1965).

In tal modo sono state dirottate quote ingenti di risparmio presso le aziende di credito con conseguenti ripercussioni negative sugli investimenti in opere pubbliche ed in servizi pubblici degli enti locali e degli istituti per l'edilizia popolare.

Durante l'esposizione dei pareri in Commissione Bilancio, il relatore per la maggioranza della Commissione Finanze e tesoro

onorevole Scricciolo, si è dichiarato d'accordo sulla nostra tesi di aumentare i tassi di interesse sui depositi postali affinché aumentino i mezzi a disposizione della Cassa. Noi proponiamo misure formali idonee, non solo da inserire nel programma, ma da adottare immediatamente. Osserviamo che la modifica dei tassi di interesse del risparmio postale è competenza del Ministro del tesoro che vi può provvedere con decreto. Non occorre né l'approvazione del programma né una legge, è solo questione di volontà politica. Concordiamo anche con il rilievo che la Cassa debba ridurre i suoi acquisti di titoli sul mercato obbligazionario. Osserviamo che mentre veniva elaborato il progetto di programma e durante il tempo in cui esso è stato in attesa della discussione, alla Cassa sono stati imposti, dal Governo, i più massicci acquisti di titoli (lire 414,5 miliardi al valore nominale e nel solo 1964). Segno evidente della sopraffazione di interessi privati su quelli pubblici.

Eliminare la discriminazione sui tassi di interesse e disciplinare l'intervento nell'acquisto dei titoli significa fare affluire in mano pubblica una maggiore aliquota del risparmio nazionale che può essere investito a basso costo e per legge soltanto in finanziamenti agli Enti locali ed alla edilizia economica e popolare per garantire la realizzazione delle finalità del programma e contribuire alla diminuzione dei costi di finanziamento in un settore importante delle opere pubbliche e della attività edilizia.

In questo quadro devono essere coordinate e riconsiderate funzioni e politica del Consorzio di credito per le opere pubbliche e dell'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità, giuridicamente emanazione e proprietà pubblica, ma praticamente soggetti a indirizzi con cui sono state attenuate e distorte le loro caratteristiche di strumenti dello Stato nel campo dell'attività creditizia.

PARTE TERZA

PROBLEMI POLITICO-GIURIDICI DELLO STRUMENTO DI APPROVAZIONE DEL PROGRAMMA

L'orientamento del gruppo parlamentare comunista avverso all'approvazione per legge del progetto di programma e favorevole alla approvazione con mozione è sempre stato ancorato al giudizio sul progetto stesso (suo carattere previsionale, aleatorietà degli obiettivi, ecc.), alla formulazione del testo di legge

e alla mancata definizione di importanti questioni procedurali, relative sia alla elaborazione, sia all'attuazione del piano (basta ricordare, per tutte, la questione del rapporto con le Regioni e, in particolare, con le Regioni dotate di potestà legislativa primaria).

Sulla base di questi elementi i relatori confermano, a conclusione del loro lavoro, la riserva già espressa sull'opportunità del ricorso allo strumento della legge: non è in ogni caso questo ricorso che serve a dare forza ad una politica di programmazione. La forza, l'incidenza di una politica di programmazione nascono da ben altri presupposti e su di essi i relatori si sono ampiamente soffermati a proposito del carattere democratico che deve avere un programma.

Tuttavia, poiché nel corso dei dibattiti che hanno avuto luogo nella Commissione affari costituzionali e nella Commissione bilancio sono stati adottati, a sostegno del ricorso alla legge, obblighi costituzionali, i relatori non possono esimersi dall'esprimere un loro parere su tale questione.

Gli esponenti della maggioranza affermano solitamente che l'unico riferimento alla programmazione contenuto nella nostra Costituzione sarebbe quello dell'articolo 41 ed interpretano questo articolo nel senso che esso:

- 1) attribuirebbe allo Stato la facoltà di attuare una programmazione economica;
- 2) e stabilirebbe che essa debba essere approvata per legge.

Ora, certo, l'articolo 41 mira, nell'economia della Costituzione, ad attribuire allo Stato il potere, essenziale ai fini di una programmazione economica, di stabilire programmi e controlli vincolanti per l'iniziativa privata e a permettere allo Stato stesso di coordinare questa iniziativa con quella statale in vista di determinate finalità di carattere pubblico.

È però inesatto affermare che questo articolo costituisca l'unico fondamento costituzionale della programmazione. Anche a trascurare il fatto che il termine e il concetto di « piano organico » ricorre in uno degli statuti speciali (quello sardo) che fanno parte integrante della Costituzione, sta di fatto che tutta la Costituzione, da un lato indicando nella parte programmatica una serie di obiettivi sociali (che vanno dal diritto al lavoro, a quello di una retribuzione adeguata, al diritto al riposo, all'istruzione, all'assistenza, ecc.) e, dall'altro lato, conferendo allo Stato tutta una serie di poteri di intervento (che vanno appunto dai programmi e dai controlli fino alla espropriazione dei mezzi di produ-

zione ed alla avocazione allo Stato o a particolari gruppi sociali di imprese e di intere categorie di imprese), postula necessariamente una programmazione di tutta l'attività economica nazionale.

La programmazione quindi nella nostra Costituzione non è concepita come uno strumento che può eventualmente essere adottato per concorrere attraverso il coordinamento degli investimenti a realizzare certi fini produttivistici, ma è richiesta come un impegno fondamentale e indeclinabile dello Stato che implica l'attuazione graduale di una serie di riforme e tende ad avviare un processo di trasformazione generale delle strutture economiche e sociali del Paese. È chiaro quindi che, a norma e secondo lo spirito della Costituzione, la questione che si pone non è quella di dare forma di legge al progetto di piano ma di dare luogo a tutta una *legislazione* intesa ad attuare le necessarie riforme e a realizzare nel Paese un sistema di rapporti economici e sociali più moderno ed avanzato.

Certo il concetto di una « legislazione » di piano sembra urtare a prima vista con l'esigenza indiscussa di una unità d'indirizzo e di una stabilità nel tempo (sia pure relativa) della programmazione. Qui però bisogna intendersi. È più facile indubbiamente realizzare l'unità e la stabilità esautorando il Parlamento e le regioni e investendo di tutti i poteri il Governo o, ancor meglio, un qualche organo di direzione a carattere tecnocratico. E per fare questo, in astratto, può anche essere sufficiente una sola legge (che dovrebbe però essere una legge di modifica della Costituzione). Ma se si vuole rimanere nell'ambito della Costituzione e del sistema non c'è che una via per realizzare l'unità e la stabilità della programmazione ed è quella di proporsi un piano il più possibile aderente alle indicazioni costituzionali e di ricercare su questa base il più largo consenso tra le grandi forze sociali e politiche e tra gli istituti rappresentativi interessati.

Coerentemente a questo indirizzo, che è l'unico che possa garantire la salvaguardia effettiva sia delle prerogative del Parlamento (e delle stesse riserve di legge contenute nell'articolo 41) sia il concorso autonomo delle regioni, sia la partecipazione costruttiva delle organizzazioni economiche e politiche, l'opposizione di sinistra ha sostenuto nel corso del dibattito le seguenti esigenze:

1) che si procedesse già nella fase preparatoria alla più larga consultazione delle organizzazioni economiche e politiche e ad una vera e propria trattativa con le regioni

autonome esistenti o con rappresentative qualificate delle altre regioni;

2) che si mantenesse al progetto di programma il carattere di un documento politico preliminare alla programmazione vera e propria ed approvabile attraverso una mozione politica;

3) che si elaborassero e presentassero al Parlamento le prime fondamentali leggi di riforma che sole possono dare corpo in modo effettivo ad una programmazione democratica.

Queste tre esigenze non sono state accolte dalla maggioranza. Il piano è stato elaborato e approvato attraverso consultazioni limitate alla sfera di Governo, senza che venisse né approvata né resa nota neanche la legge sulle procedure. Nessuna legge di riforma o comunque di intervento nell'economia privata è stata prevista. E il piano è stato presentato come allegato a un dispositivo che di legge ha solo il nome e di cui non è chiara la portata e l'efficacia nei confronti dei vari organi costituzionali interessati.

Si vedano infatti i tre articoli di cui si compone il disegno di legge: l'articolo 1 approva il programma economico contenuto negli allegati come quadro della politica economica, finanziaria e sociale del Governo e come quadro di tutti gli investimenti pubblici.

Balza evidente, come primo rilievo, che la approvazione dell'indirizzo o del quadro della politica governativa non compete alla legge, ma ad un atto parlamentare di natura diversa: ordine del giorno conclusivo di discussione per comunicazione del Governo oppure mozione di iniziativa parlamentare. Appare quindi assolutamente improprio l'uso di una legge (legge formale) per un atto che di legge non ha la sostanza.

Il secondo fondamentale rilievo — sempre in relazione all'articolo 1 — è che, nel momento in cui esso approva il quadro « di tutti gli investimenti pubblici », ignora completamente i poteri costituzionalmente attribuiti alle Regioni e in particolar modo alle Regioni con statuto speciale. Rispetto a quei poteri costituzionali, l'articolo 1 del disegno di legge s. pone in palese contrasto.

L'articolo 2 prevede che il Governo, per conseguire le finalità del programma economico, prenda le iniziative necessarie sul piano legislativo e amministrativo (riferendo annualmente al Parlamento sui provvedimenti adottati e sui risultati conseguiti).

Anche qui è chiaro che non siamo in presenza di legge nel senso proprio. Che il Governo abbia diritto alla iniziativa legislativa,

è scritto nella Costituzione ed è superfluo ripoterlo. La possibilità di adottare provvedimenti sul piano amministrativo è la caratteristica precipua del governo come pubblica amministrazione ed è inutile richiamarla. Resta dunque, come unico contenuto realmente dispositivo di questo articolo, la prescrizione che annualmente il Governo riferisca al Parlamento sui provvedimenti adottati e sui risultati conseguiti.

Quanto all'articolo 3, infine, anch'esso contiene unicamente una superflua riserva di legge; null'altro è infatti l'affermazione che successive leggi determineranno l'ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica, le modalità e le procedure per la programmazione.

Appare quindi, da questa breve analisi, pienamente confermato il giudizio sopra enunciato, che ci si trovi in presenza di un provvedimento, il quale assai impropriamente può essere chiamato legge; esso infatti non ha contenuto dispositivo per gli oggetti fondamentali sui quali intenderebbe disporre e limiterebbe il suo contenuto legislativo al solo obbligo annuale per il Governo di riferire al Parlamento.

Così stando le cose, non vi è dubbio che il testo del disegno di legge debba essere anzitutto emendato con un preciso riferimento ai poteri costituzionali delle Regioni. L'emendamento che la maggioranza, in sede referente, ha apportato all'articolo 3 del disegno di legge, pretendendo di risolvere in tal modo l'importante questione da noi sollevata, si richiama per vero, usando le stesse parole di un nostro emendamento, al « rispetto delle competenze e dei diritti costituzionali delle Regioni », ma tale richiamo limita alle leggi da emanarsi sulle modalità e procedure della programmazione, mentre il problema di un corretto rapporto con le Regioni — ed in primo luogo con le Regioni autonome a Statuto speciale, si pone in ordine a tutte le decisioni in materia di politica economica, finanziaria e sociale (articolo 1 del disegno di legge) nonché a tutte le iniziative collegate con l'elaborazione ed attuazione del programma, sia sul piano legislativo che su quello amministrativo (articolo 2).

Lo stesso testo del programma allegato al disegno di legge, ove non fosse proceduto, da una norma di piena salvaguardia delle prerogative, presenterebbe, sotto il profilo politico, ulteriori e non lievi motivi di inaccettabilità, mentre costituirebbe in più parti un'indubbia e grave violazione di precise norme costituzionali. Si richiama in proposito il dibattito che si svolse alla Camera in sede di approva-

zione della legge 26 giugno 1965, n. 717 (disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno). In seguito alla presentazione di un gruppo di emendamenti proposti dai deputati Laconi e Failla, il Parlamento pervenne alla elaborazione di norme concordate tra i principali gruppi e che introdussero nel testo originario i seguenti principi:

a) i piani pluriennali sono predisposti « d'intesa » con le amministrazioni regionali interessate (articolo 1, comma terzo);

b) il complesso di disposizioni legislative relative ai piani di intervento « si applica sempreché la materia non sia disciplinata da disposizioni legislative poste in essere dalle Regioni a norma degli statuti approvati con leggi costituzionali » (articolo 28, comma primo);

c) la direzione ed il controllo sulla esecuzione dei piani è interamente affidata alle Regioni (articolo 29).

È altresì certo che occorrerà emendare la legge anche nell'articolo 2. Il richiamo in esso fatto al potere del Governo di prendere iniziative legislative nella formulazione non chiara ed equivoca del testo può nascondere un duplice grave pericolo: che si intenda limitare il potere di iniziativa parlamentare o che venga interpretato come delega legislativa al Governo, al quale incorrerebbe solo l'obbligo di riferire al Parlamento sui provvedimenti adottati e sui risultati conseguiti. È necessario, perciò, emendare il testo nel senso di escludere tassativamente queste due possibilità.

Infine in relazione all'articolo 3 va chiarito che il Parlamento conserva il potere di dare concreta attuazione legislativa al programma previsto nell'allegato. Infatti in considerazione che l'articolo 3 pone una riserva di legge limitata, come oggetto, alle modalità ed alle procedure per la programmazione, potrebbe argomentarsi che per ogni altro oggetto attinente alla programmazione tale riserva non esiste ed il Governo potrebbe attuare il piano con suoi provvedimenti amministrativi, esautorando il Parlamento o limitandone i poteri per cinque anni in materia economica, finanziaria, sociale. Questa conclusione è, ovviamente, addirittura impensabile. Pertanto o si sopprime l'articolo 3 (è indiscutibile che l'ordinamento del Bilancio e della programmazione economica, le modalità e le procedure per la programmazione devono essere adottate con legge) o si chiarisce che spetta al Parlamento anche la concreta attuazione legislativa del programma previsto nel-

l'allegato, salvo restando il potere amministrativo del Governo.

La legge, dunque, dovrà essere emendata per garantire al Parlamento i suoi poteri al di fuori di ogni dubbio e possibilità di diversa interpretazione.

Concludendo, la nostra posizione sulle questioni attinenti all'approvazione del progetto di programma può essere così riassunta:

1) riteniamo che il ricorso alla legge per l'approvazione del programma pur non costituendo una violazione di una precisa norma costituzionale, non è neanche un obbligo derivante dal disposto di cui all'articolo 41 della Costituzione e solleva oggi problemi di difficile soluzione sia per il tipo di programma proposto sia per l'assenza di una legge sulle

procedure, omogenea al nostro sistema costituzionale;

2) riteniamo che la soluzione adottata potrebbe portare in sede interpretativa a gravi pericoli sia per le prerogative del Parlamento sia per quelle delle Regioni, nonché a contestazioni di ordine costituzionale;

3) ci riserviamo pertanto, sia in sede di discussione della legge in esame sia in sede di discussione della legge sulle procedure, senza la quale il piano non può avere attuazione di presentare gli emendamenti che riterrremo opportuni per limitare o eliminare questi pericoli e per inquadrare la programmazione nell'ambito del sistema costituzionale.

BARCA, LEONARDI E RAFFAELLI,
Relatori di minoranza.