

159.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 16 GIUGNO 1964

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
CINCIARI RODANO MARIA LISA

INDICE

	PAG.
Congedo	7829
Disegno di legge (Presentazione)	7847
Disegno di legge (Discussione):	
Bilancio di previsione dello Stato per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964 (1450)	7829
PRESIDENTE	7829, 7831
MARRAS	7830, 7831
COLOMBO, <i>Ministro del tesoro</i>	7830
ISGRÒ	7831
FABRI RICCARDO.	7834
CURTI AURELIO	7841
Proposte di legge (Annunzio)	7829
Corte dei conti (Trasmissione di documento)	7829

La seduta comincia alle 10,30.

FABRI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 5 giugno 1964.

(È approvato).

Congedo.

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo il deputato Barba.

(È concesso).

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

AMADEI GIUSEPPE ed altri: « Istituzione del ruolo organico della carriera direttiva del personale di ragioneria dell'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni » (1470);

ORLANDI: « Variazione alla tabella organica del personale dell'Amministrazione centrale del tesoro, di cui al quadro II annesso alla legge 12 agosto 1962, n. 1289 » (1471).

Saranno stampate e distribuite e, poiché importano onere finanziario, sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

Trasmissione dalla Corte dei conti.

PRESIDENTE. Informo che il presidente della Corte dei conti ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, la determinazione e la relativa relazione sulla gestione finanziaria dell'Associazione nazionale per il controllo della combustione, per l'esercizio 1961 (Doc. XIII, n. 1). Il documento sarà stampato e distribuito.

Discussione del disegno di legge: Bilancio di previsione dello Stato per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964 (1450).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Bilancio di previsione dello Stato per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1964.

MARRAS. Chiedo di parlare per una questione preliminare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MARRAS. Desidero per il momento segnalare alla Presidenza, per gli opportuni interventi presso il Governo, alcune gravi inadempienze di parte governativa collegate alla presentazione del bilancio di previsione semestrale dello Stato.

L'articolo 49 della legge 2 giugno 1961, n. 454, sul « piano verde » recita testualmente: « In allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste sarà presentata annualmente la relazione sullo stato di attuazione del piano di sviluppo con l'indicazione, per ciascun settore e categoria di aziende, regione per regione, degli interventi disposti, degli investimenti provocati e dei relativi contributi ».

Non è che solleviamo questa questione oggi, improvvisamente. Il 27 maggio scorso, in sede di Commissione, noi sollevammo il problema configurandolo come una questione pregiudiziale; il presidente della Commissione ritenne la questione proponibile; e la Commissione ha approvato all'unanimità un ordine del giorno in cui chiedeva al Governo di presentare entro il 6 giugno la relazione sul « piano verde » quale allegato al bilancio dell'agricoltura. Il sottosegretario per l'agricoltura onorevole Antoniozzi, presente a quella seduta, s'impegnò a presentare la relazione prima che il bilancio fosse discusso in aula. Il termine del 6 giugno non è stato rispettato. Stiamo per iniziare la discussione generale sul bilancio e la relazione sul « piano verde » non risulta depositata.

Ma vi è di più. Una rivista specializzata in agricoltura ha già pubblicato e commentato alcuni stralci di questa relazione. Ancora una volta è accaduto che organi di stampa vengono informati prima dei parlamentari del contenuto dei documenti indispensabili per la nostra attività legislativa. E che questo documento sia indispensabile si desume persino da una dichiarazione fatta in Commissione dal ministro Colombo, secondo il quale la limitatezza degli stanziamenti per l'agricoltura era dovuta al fatto che gli stanziamenti per il « piano verde » erano iscritti a parte. Gli stanziamenti per il « piano verde » sono riportati « per memoria » all'allegato n. 12.

Oggi un parlamentare si trova nella incresciosa necessità di affrontare il dibattito per un settore del bilancio (agricoltura) senza disporre di documenti fondamentali per vagliare e giudicare l'attività del Governo in

quel settore. Questo è un rilievo che riteniamo doveroso fare affinché la Presidenza lo sottoponga al Governo e siano presi i provvedimenti necessari, riservandoci di sollevare la questione formale nella dovuta sede.

La legge 2 marzo 1964, che modifica la strutturazione dei bilanci, dispone all'articolo 2: « Agli stati di previsione della spesa dei singoli ministeri sono ammessi secondo le rispettive competenze i conti consuntivi degli enti per i quali la presentazione al Parlamento è prevista dalla legge ». Ci riferiamo, per esempio, alla legge di nazionalizzazione dell'energia elettrica, la quale all'articolo 1 (n. 8), impegna il ministro dell'industria e commercio e il Comitato dei ministri a presentare il bilancio consuntivo dell'« Enel » e una relazione programmatica sull'attività dell'ente stesso.

Potremmo anche rilevare che mancano i consuntivi degli enti di riforma e potremmo continuare ad elencare una serie di inadempienze gravi in ordine a questa discussione. Ci potrebbe evidentemente essere opposto che, trattandosi di un bilancio semestrale, quasi di un « bilancio ponte », questi adempimenti non sarebbero indispensabili. L'obiezione non ci sembra convincente, senza considerare che le relazioni sul « piano verde » e sull'« Enel » e i consuntivi degli enti di riforma non risultano allegati al bilancio annuale depositato il 31 gennaio e poi ritirato per essere sostituito con quello semestrale. Pertanto le lamentate inadempienze rimangono.

Intendiamo richiamare su queste considerazioni l'attenzione della Presidenza della Camera in modo che possano essere eliminate tali gravi manchevolezze, riservandoci di sollevare al momento opportuno formale eccezione.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COLOMBO, *Ministro del tesoro*. In ordine al problema dei lei sollevato, onorevole Marras, e nel darle atto che lo stesso venne esaminato già in Commissione, posso assicurarle che la relazione sul « piano verde » è in avanzato corso di stampa e sarà presentata entro pochi giorni.

Per quanto riguarda, poi, i conti consuntivi, occorre tener presente le difficoltà che si incontrano nel fare combaciare questi adempimenti con il bilancio semestrale, dato che quest'anno abbiamo dovuto presentare un primo bilancio annuale, poi addivenire allo stralcio, presentarne un secondo e preparare,

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 GIUGNO 1964

sempre nel corso di questo stesso anno, la formulazione di un terzo bilancio, che sarà quello annuale del 1965. In questa fase di transizione dobbiamo guardare a questi problemi con la necessaria comprensione, al fine di consentire a tutti il tempo necessario per corrispondere a tali adempimenti.

MARRAS. Prendo atto di questa dichiarazione, mantenendo ferma la mia precedente riserva.

PRESIDENTE. La Presidenza raccomanderà al Governo l'osservanza di tali adempimenti.

Dichiaro aperta la discussione generale. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Isgrò. Ne ha facoltà.

ISGRÒ. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, questo mio intervento non intende spaziare su ogni aspetto della situazione economica del paese, ma porre anzitutto alcuni problemi di metodo. Non vi è dubbio che la relazione economica presentata quest'anno al Parlamento rivela chiaramente miglioramenti significativi sia sul piano metodologico sia dal punto di vista degli strumenti conoscitivi, assai affinati rispetto a quelli un poco rudimentali dei primi anni. Ci sia tuttavia consentito esprimere ancora qualche incertezza sulla rispondenza della relazione ad un modello che potremmo definire di tipo econometrico quale anche in Italia la metodologia statistica potrebbe oggi presentare, in modo da garantire non soltanto una più esatta conoscenza della struttura economica del paese ma anche una precisa indicazione dell'ampiezza del progresso o del regresso economico avutosi nell'ambito del periodo preso in considerazione.

In realtà, come ho avuto l'onore di indicare in una relazione al bilancio svolta alcuni anni fa, apparirebbe ridicolo pretendere dal Governo, ancora oggi in possesso di insufficienti strumenti conoscitivi, la presentazione di una relazione economica così analitica e completa che esprimesse il variare della distribuzione dei redditi ed il loro ammontare secondo l'altezza dei redditi, anche perché esistono in materia indagini non sempre attendibili di privati studiosi, che seguono spesso una metodologia alquanto empirica. Si potrebbe in ogni modo fare qualcosa di più, indicando ad esempio sinteticamente quali sono gli effetti che si verificano ogni biennio o triennio nella formazione del reddito e nella sua distribuzione almeno tra i fattori e tra le varie regioni del nord e del sud. Si dovrebbe giungere, insomma, all'elaborazione di indici sintetici che diano un quadro d'in-

sieme non soltanto del processo formativo ma anche di quello distributivo del reddito. Ciò qualificerebbe assai più, sul terreno metodologico, la relazione annuale.

Qualcosa di più si dovrebbe fare per quanto riguarda la distribuzione sia tra i fattori produttivi, sia tra i settori economici del paese, sia tra le varie regioni. In questo modo, attraverso una migliore conoscenza della struttura economica del paese, si eviterebbero molte delle polemiche oggi in atto, che si basano soprattutto su questa insufficienza conoscitiva della realtà della nostra economia. Molti degli elementi che vengono addotti oggi nella polemica politica per indicare terapie atte a risolvere i problemi congiunturali rivelano schemi e posizioni non sufficientemente analitici sulla dinamica tra i settori economici e tra le zone territoriali del paese. Quando sentiamo ripetere continuamente nella polemica politica di questi giorni (mi auguro che la relazione dei colleghi Trombetta e Alpino eviti di fare raffronti, ad esempio, fra la nostra situazione e quella della Germania occidentale) che in Italia non si va bene, poiché non si è seguita una politica di sviluppo come quella della Germania occidentale di Erhard, siamo fuori della realtà poiché non si conosce o non si vuol conoscere l'incomparabilità delle due strutture e delle due economie. Anche certe osservazioni o consigli che vengono dall'autorità della Comunità economica europea e che sono generalizzati all'Italia possono non avere alcun significato.

I nostri ministri potrebbero rispondere che noi in Italia ci troviamo di fronte ad un dualismo, cioè ad una economia che si presenta differenziata, talvolta in contraddizione, nell'una Italia rispetto all'altra. Come uomo del sud potrei anche osservare che in definitiva questi problemi economici devono essere valutati non soltanto in termini monetari, ma nel significato che assumono anche per il capitale umano. Gli statistici stanno portando la loro attenzione sugli effetti dello spostamento di intere popolazioni, e soprattutto delle popolazioni in età produttiva, da un'area ad un'altra, da una regione all'altra, per i loro riflessi sui programmi di carattere economico.

Non dico quanto possa essere attendibile un tentativo di valutazione del capitale umano secondo la professione, l'età e il sesso; ma tutti siamo convinti che lo spostamento di popolazione in età produttiva da regione a regione può e deve avere un significato economico oltre che sociale e morale. Il bilancio economico sfavorevole per il sud rispetto al

nord potrebbe essere integrato col bilancio economico sfavorevole che deriva dallo spostamento di capitale umano. Sono elementi che portiamo all'attenzione della Camera perché se ne tenga conto nella *Relazione generale sulla situazione economica del paese* dei prossimi anni, sì da giungere a fornire qualche esempio.

Riferendoci ai problemi della congiuntura, di che cosa si parla? Di una eccessiva, più elevata quota di salari o comunque di una massa salariale più ingente che influisce sulla massa monetaria e quindi determina una lievitazione dei prezzi. Tutta la stampa, specialmente quella di centro e di destra, concorda nel sostenere questa tesi. Indubbiamente può essere, sotto certi aspetti, attendibile la tesi che la massa dei salari influisca in maniera notevole sulla lievitazione dei prezzi, perché, premendo sui consumi, preme sulla domanda. Non riusciamo però a capire come mai, seguendo gli studiosi più illustri di metodologia statistica, non si chiarisca ancora che se è vero che in una fase difficile, di minore espansione economica possano avvantaggiarsi coloro che hanno una quota di salari distribuita quasi rigidamente, è anche vero che in una fase di espansione (durata da noi quasi per venti anni) e così per tutte le strutture economiche, in generale ad avvantaggiarsi sono i redditi e i profitti degli imprenditori.

Avremmo preferito si fosse detto che in questa fase, nella distribuzione dei redditi tra i fattori produttivi, si sono avuti probabilmente lievi vantaggi nelle quote dei redditi dei lavoratori rispetto alle quote degli imprenditori; ma che per quasi vent'anni questi vantaggi hanno raggiunto livelli molto più alti per la quota da attribuirsi al capitale, al profitto dell'impresa.

In realtà indagini statistiche recenti e meno recenti, per un lungo periodo di tempo hanno rivelato concordemente la notevole espansione dei profitti rispetto a quella dei salari nelle fasi di miracolo economico, di cui si è parlato in questi anni, ed ancor più l'innalzarsi della piramide della struttura economica del paese dalla base verso il vertice, anziché il restringersi di questi due poli, ravvicinando cioè le distanze tra le classi elevate e quelle meno abbienti. E, qui, la piramide potrebbe riferirsi non soltanto alle classi lavoratrici ma anche alle regioni, e questo concetto è valido anche per l'esame della distribuzione del reddito per settore. Evidentemente, un concetto di progresso economico nella struttura economica del nostro paese dovrebbe invece indicare una piramide che

tenda ad assumere più la forma del cappuccio e avvicini le classi alte alle classi basse. Avremmo potuto vedere — se avessimo avuto sott'occhio una relazione annuale con le risultanze di un'indagine analitica nella distribuzione del reddito ai fattori — quanto sia più difficile per i lavoratori, talvolta, avvicinarsi all'elevato ritmo di incremento dei profitti degli imprenditori più che per questi avvicinarsi ai livelli di lievitazione dei salari. Di fronte a misurazioni più attendibili avremmo potuto forse indicare quali quote di profitti di imprese si traducono in investimenti produttivi o in consumi voluttuari o meno.

Ma vi è ora un'esigenza immediata che impone di tentare un'indagine analitica sulla distribuzione del reddito in Italia essendo questa la fase dell'impostazione del primo piano quinquennale.

Ma ritorniamo ai problemi più urgenti in discussione. Dai più si sente ripetere che in fondo nelle tensioni di oggi quella che più colpisce è dovuta allo squilibrio tra l'aumento della massa delle retribuzioni da un lato e della offerta interna dall'altro, mentre l'insufficienza del risparmio provoca una preoccupante tendenza alla flessione degli investimenti produttivi.

La relazione Carli, pur intravedendo sintomi di miglioramento, afferma che « dobbiamo scorgere in essi la conferma della necessità di perseverare in una politica che non può non costringerci ad accettare sacrifici ».

La C.I.S.L. e coloro che, come chi vi parla, hanno aderito alla proposta di legge, ha già presentato dal 23 ottobre 1963, una proposta che tende proprio ad inserirsi in questo ampio quadro di responsabilità politica ed economico-sociale, con l'istituzione di un fondo nazionale di investimenti.

Questo fondo nazionale di investimenti tende a creare un congegno moderno da ricercarsi proprio nell'ambito stesso della contrattazione collettiva, in base agli incrementi salariali che questa garantisce.

La proposta di legge ha rivelato il profondo senso di responsabilità delle associazioni sindacali che, in un momento così delicato, non hanno voluto sottrarsi a quei nuovi compiti che la stabilità e continuità dello sviluppo economico impongono.

Questa nuova forma di tutela sindacale, destinata a sostenere la propensione al risparmio dei lavoratori, si realizzerà quindi mediante la libera destinazione al risparmio di una parte degli incrementi retributivi fissata nei contratti collettivi. In tal modo i lavoratori riceveranno parte degli aumenti in

contanti e parte mediante certificati del fondo nazionale di investimento.

Questa mi pare, onorevoli colleghi, sia una prova di buona volontà da parte dei lavoratori.

Qual è, d'altra parte, l'azione dello Stato? Indubbiamente noi abbiamo accolto con soddisfazione, e qui parlo come l'uomo nato nel sud, i provvedimenti anticongiunturali già approvati, come, ad esempio, quello riguardante la sovrimposta sull'acquisto di automobili, anche perché hanno indicato scelte politiche di fondo e per il significato di correzione e di stabilizzazione che questi provvedimenti hanno assunto, quali mezzi per contrarre i consumi e aumentare gli investimenti.

È evidente però che nel settore dell'automobile forse si dovrà ancora intervenire, perché si è fatto poco. Noi dobbiamo indicare quali sono gli aspetti negativi che derivano dalla prevalenza in Italia del trasporto su strada rispetto al trasporto su ferrovia e non soltanto per quanto riguarda il trasporto dei viaggiatori, ma anche quello delle merci. Quanto ai viaggiatori tutti sanno quali gravi danni derivano all'economia nazionale dall'accentuarsi del deprezzamento del trasporto ferroviario lasciando inutilizzate le altissime spese di impianto e non profittando almeno dei bassissimi, quasi nulli costi marginali: il fatto cioè che un viaggiatore in più non costi nulla alla ferrovia. Ciò d'altra parte non si verifica nel trasporto su strada, i cui costi marginali risultano altissimi rispetto a quelli d'impianto: cioè, il costo di un viaggiatore in più in automobile è molto elevato. Si tratta quindi di una somma di fattori negativi.

Siamo ancor più favorevoli a questi provvedimenti anche perché essi attenuano la pressione verso quegli usi strettamente connessi all'espansione della motorizzazione privata, quali le strade, le autostrade, gli alberghi, ecc., comprimendo così la possibilità di investimenti in altri settori, il che è ancor più grave in un paese con notevoli squilibri territoriali; sono fattori, cioè, che tendono a rendere più ricche le regioni già privilegiate.

Come uomini del sud noi abbiamo accolto con estrema soddisfazione i provvedimenti anticongiunturali già approvati. Né si rivelano comprensibili in questo campo le critiche dell'estrema sinistra. Qualche anno fa a Mosca si è svolta una mostra dell'industria italiana. In quell'occasione, alla presenza del ministro del commercio con l'estero del tempo, onorevole Preti, nel corso di un ricevimento Kruscev, rivolto al conte Agnelli, affermò

che i russi non avevano bisogno dell'automobile. Ora, non voglio giungere a questo estremo limite, perché la situazione italiana e quella russa e le due comunità non sono comparabili fra loro. Ma certamente l'automobile oltre un certo limite come bene strumentale o di consumo può restare un bene inutilizzato salvo che per poche ore settimanali.

Vi è altresì l'esigenza di intervenire in altri settori di beni voluttuari. Ciò che in fondo ci ha lasciati lievemente perplessi e inquieti è il ritardo frapposto dal Governo nell'estendere i provvedimenti anticongiunturali ad altri settori di beni di consumo voluttuari o quasi. Questi beni sono tanti. Basta muoversi in una città come Roma per vedere quanti sono i beni voluttuari che bisognerebbe comprimere proprio nel quadro della piramide che bisognerebbe schiacciare. Mi riferisco in particolare ai beni di lusso, alla edilizia di lusso, ecc. Si tratta cioè di estendere con estrema urgenza — è questo il vero problema — i provvedimenti anticongiunturali ad altri settori, non escludendo, ad esempio, neppure quello cinematografico, della cui crisi tanto si parla.

Per quanto riguarda il cinema ho presentato al Presidente del Consiglio e ai ministri del turismo, del bilancio e dell'interno, una interpellanza, partendo non tanto dal livello ormai scaduto della nostra produzione cinematografica, quanto dal fattore economico, per sapere se il Governo intenda promuovere una rilevazione statistica per misurare il processo di formazione del reddito e di distribuzione tra i fattori produttivi del settore. Tenendo presente le caratteristiche della struttura economica del nostro paese, sarebbe forse opportuna una rilevazione statistica per misurare il processo di formazione e distribuzione del reddito fra i vari fattori produttivi. Di fronte alle prospettive di cui sentiamo parlare per superare la congiuntura ed impostare la programmazione economica, non giustificano in questo settore non soltanto l'assenza dello Stato ma neppure un'azione del medesimo, quale ci viene presentata, sia pure indirettamente, tendente a favorire l'espansione produttiva senza precisare il finalismo ed i criteri di priorità da perseguire.

Si vuole cioè sottolineare la gravità di fenomeni che si verificano nel settore in esame, i quali, mentre accentuano la concentrazione del reddito su pochissime classi privilegiate, contrastano con i fini di un reale progresso economico e sociale del paese ed esprimono poi — mi sia consentito dirlo come cristiano — una produzione che per la quasi to-

talità risulta offensiva dei valori morali, culturali e religiosi della nostra società.

Si cominci almeno partendo da questo settore, nel quadro delle prospettive di sviluppo e della programmazione economica. Si tratta cioè di far sì che i problemi congiunturali non siano disgiunti da un'azione, che si impone con urgenza, tesa al superamento degli squilibri strutturali e delle attuali tensioni. Nel perseguimento dell'obiettivo della stabilità monetaria bisogna anche preoccuparsi del mantenimento in ogni caso del più alto stabile livello dell'occupazione.

Si giunge così alla programmazione. È questo, in fondo, il problema politico dell'oggi. Esso rimane il tema fondamentale del quale tra qualche settimana conosceremo le prospettive, gli obiettivi, le componenti che il ministro del bilancio dovrà esporci. Si tratta cioè di qualificare la presenza dello Stato nell'economia come fattore determinante di coordinamento per uno sviluppo equilibrato del sistema fondato sull'autonomia dell'impresa da una parte e sull'autonomia dei sindacati dei lavoratori dall'altra.

Obiettivi di fondo della programmazione con carattere prioritario dovranno essere il Mezzogiorno e l'agricoltura. Su quest'ultima, così evidente, non mi soffermerò, mentre qualche cenno vorrei fare per quanto riguarda la politica del Mezzogiorno.

Pur nel quadro della programmazione nazionale, non vi è dubbio che bisogna riconfermare la validità dell'intervento straordinario e dei suoi strumenti operativi, in particolare della Cassa per il mezzogiorno. In questo campo, non bisogna deludere le attese di quei programmi di sviluppo regionale (quale quello della Sardegna), sia nell'assicurare l'aggiuntività degli interventi sia nel predisporre le misure di coordinamento, non svuotando gli interventi ordinari fino al punto di far nascere il dubbio sulla significatività del piano di rinascita dell'isola.

Bisogna vedere se i 400 miliardi preventivi siano aggiuntivi o no, perché basterebbe provocare una flessione degli interventi della amministrazione ordinaria (ad esempio in agricoltura, nelle partecipazioni statali e nei lavori pubblici) e probabilmente in dieci anni il piano di rinascita sarebbe svuotato di ogni contenuto. Occorre pertanto mantenere il più alto livello degli investimenti ordinari ed indicare come aggiuntivi e straordinari quelli previsti dal piano di rinascita, fissando gli obiettivi che la programmazione regionale deve perseguire in Sardegna nel quadro di quella nazionale.

È chiaro che fattori caratterizzanti o quasi della programmazione nazionale debbono essere considerati l'azione delle aziende a partecipazione statale, la politica fiscale, signor ministro delle finanze, l'istituzione del risparmio contrattuale, la politica urbanistica, la riforma delle società per azioni. La politica di piano è essenziale per portare avanti, in questa nostra società dove l'elemento fondamentale è costituito dal pluralismo ideologico, politico e sindacale, il concetto di un'economia al servizio dell'uomo, di un'economia che basi il suo finalismo non tanto sul tentativo di schiacciare l'uomo quanto sulla volontà di servirlo. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Riccardo Fabbri. Ne ha facoltà.

FABBRI RICCARDO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, cercherò con questo intervento di mettere in evidenza la stretta connessione esistente fra i problemi della pubblica amministrazione e le riforme di struttura, nella convinzione che solo l'attuazione rapida e completa del programma governativo può aprire un capitolo nuovo in questo settore della vita nazionale.

Ancora una volta il problema della riforma della pubblica amministrazione si pone in tutta la sua gravità all'attenzione del paese. Ciò è avvenuto molto spesso nella storia degli ultimi cento anni. È una specie di rito che si è ripetuto sempre con le stesse modalità: si comincia con la clamorosa scoperta che la pubblica amministrazione non è adeguata alle esigenze del paese; si nominano commissioni e sottocommissioni, si annunciano fieri propositi di riforme radicali, e poi viene alla luce il solito topolino, in un'atmosfera di passiva rinuncia, di pigro accomodamento. E tutto continua come prima, anzi peggio di prima, perché lo squilibrio tra il progresso tecnico ed economico del paese e le arretrate strutture amministrative aumenta sempre, così come è andato aumentando lo squilibrio tra nord e sud e così come aumenta il distacco tra il paese reale, quello dei lavoratori e degli operatori economici, e il paese diciamo così burocratico, autoritario, centralizzato, di stampo ancora napoleonico, se non addirittura borbonico.

Non sembri esagerato il termine che, invece, rispecchia pienamente la situazione vista da parte di coloro per i quali la pubblica amministrazione dovrebbe essere uno strumento di produzione di servizi. Come definire diversamente il fatto che in pieno 1964, e cioè a 16 anni dalla Costituzione, gli atti

della pubblica amministrazione sono ancora circondati dalla famosa « presunzione di legittimità », che trasforma automaticamente il cittadino in suddito ?

Come definire altrimenti il fatto che l'amministrazione è spesso giudice dei propri atti, e si può agevolmente trincerare dietro una congerie di norme amministrative interne ed esterne, tra le quali si smarrisce, non diciamo il semplice cittadino, ma anche l'esperto, lo specialista ?

In realtà tutto l'apparato burocratico si è sempre posto come una barriera tra lo Stato e il cittadino, come un ostacolo da superare per ottenere un servizio al quale si ha diritto e per il quale si paga, sia esso un atto amministrativo o una sentenza, l'assistenza medica o la pensione, una autorizzazione o un permesso.

E il fenomeno di disfunzione si aggrava ogni volta che il sistema sociale, di cui la burocrazia è inevitabilmente il riflesso, è assoggettato, come in questo momento, a importanti riforme.

Un'altra caratteristica di questi ricorrenti allarmi sulla inefficienza della pubblica amministrazione è il grande volume di studi da cui sono di solito accompagnati: non vi è aspetto della burocrazia che non sia stato attentamente studiato e sviscerato; un valoroso giurista annotava tempo fa che sono stati scritti dei libri perfino su istituti che non sono mai esistiti nella realtà ! Ma nonostante tutte le commissioni e tutti gli studi, solo recentissimamente, nei lavori della commissione Medici è stato posto l'accento su quello che è il punto centrale del problema, e cioè sulla volontà politica quale elemento indispensabile perché avvenga finalmente qualcosa di nuovo in questo campo così tradizionalmente statico.

Volontà politica che si è tradotta in alcune direttive di massima sulle quali vi è stato un largo consenso; volontà politica che è finalmente uscita dal generico e dall'impreciso, volontà politica che ha la sua fondamentale ragione d'essere nella politica di programmazione che il Governo intende perseguire.

È indiscutibile, infatti, ed è stato giustamente riaffermato anche nel rapporto Saraceno, che il discorso sulla programmazione si ricollega a quello sulla riforma della pubblica amministrazione, così come si ricollega alle regioni. Una programmazione non è immaginabile al di fuori dell'amministrazione pubblica, così come è inconcepibile che la pubblica amministrazione possa affrontare

i compiti che la programmazione le pone, senza modificare le sue strutture.

Della massima importanza a questo riguardo, è il recente annuncio, da parte del ministro del bilancio, della prossima istituzione di appositi comitati regionali che consentano, anticipando le regioni, un funzionamento democratico degli organi della programmazione.

Esiste dunque, indiscutibilmente, una volontà politica di effettuare la riforma della pubblica amministrazione, indispensabile all'espletamento di quello che non è un semplice elemento del programma di Governo, ma l'aspetto fondamentale dell'indirizzo governativo, e cioè la programmazione.

Non sarebbe possibile, quindi, pena il fallimento della politica di centro-sinistra, ripetere l'errore clamoroso di 10 anni fa, quando si varò una legge-delega che portò ad una pseudoriforma che non incise minimamente sui difetti e sulle disfunzioni dell'apparato burocratico.

Se un insegnamento può e deve trarsi da quella esperienza, dalle accese discussioni che si svolsero in quest'aula e dalle dure lotte sindacali che accompagnarono il varo della legge-delega e dei provvedimenti delegati, questo insegnamento ci dice che è vano mascherare la realtà così come si è fatto tante volte in passato, e che è altrettanto vano accingersi a riforme che vorrebbero essere democratiche, senza il consenso delle classi lavoratrici. Il 1954, infatti, ci ricorda, oltre che la legge-delega, l'offensiva del Governo centrista contro le organizzazioni sindacali; ci ricorda la discriminazione nella pubblica amministrazione, ci ricorda quello che Calamandrei, annotando in un solo giorno ben 14 denunce a carico di giornalisti dell'opposizione, chiamò « disfattismo costituzionale e processo alla Resistenza ».

Dalla volontà politica allora dominante non poteva certo scaturire una effettiva riforma della pubblica amministrazione. Si riuscì appena ad eliminare dallo stato giuridico degli impiegati alcuni ingombranti residui dell'ordinamento del 1923, contro il quale aveva lottato, redigendo anche la relazione di minoranza, il grande socialista che abbiamo commemorato in questi giorni: Giacomo Matteotti.

Oggi, i presupposti politici per l'attuazione di una seria riforma esistono, ed esiste pure una certa concordanza di opinioni intorno ai principi di carattere generale espressi dalla commissione Medici.

Nonostante alcune lacune ed alcune ambiguità, la relazione di detta commissione ebbe il merito di considerare la riforma come problema non soltanto tecnico, ma soprattutto politico ed istituzionale, collegandola intimamente all'attuazione della Costituzione, al decentramento regionale, alla politica di piano, in stretto rapporto con le conclusioni alle quali perveniva nello stesso periodo di tempo, la Commissione per la programmazione.

Vedemmo così sottolineata l'esigenza che lo Stato, « da organismo mosso e dominato dal centro, si muti in un organismo nel quale alle molteplicità degli organi corrispondano molteplici centri d'azione »; si riconobbe, crediamo per la prima volta in documenti del genere, che « l'apparato burocratico dello Stato richiede riforme di struttura, anche in rapporto alla più recente evoluzione della nostra società, nella quale prevalgono nuove forme associative, come i partiti politici e i sindacati »; ancora si riconobbe, con notevole concretezza, che fra le varie attività della pubblica amministrazione, unificate dalla dottrina tradizionale sotto il nome di « azione amministrativa », si distinguono nettamente quelle dirette alla produzione di beni e di servizi, che debbono, quindi, essere regolamentate diversamente.

Queste ed altre dichiarazioni ispirate agli stessi principi, rendono quel documento accettabile come piattaforma per l'elaborazione detta tanto attesa riforma.

Destano, invece, preoccupazioni alcune tendenze affiorate nel corso delle discussioni, tendenze che qualche volta hanno trovato accoglimento nel documento Medici, e di cui, in genere, sono stati portatori gli esponenti dell'alta burocrazia.

Mi riferisco principalmente allo spirito accentratore, alle ispirazioni tecnocratiche e tradizionaliste, che hanno portato talvolta a soluzioni inaccettabili e ad omissioni non compatibili con la volontà politica di cui la Riforma dovrebbe essere espressione.

Per quanto riguarda il decentramento, ad esempio, l'attuazione degli articoli 5 e 117 della Costituzione sulle autonomie locali e sulle regioni, impone una revisione radicale dei rapporti intercorrenti fra uffici centrali ed uffici periferici dell'amministrazione, e fra questi e gli organi territoriali diversi dallo Stato, per evitare duplicazioni di organi, conflitti di competenza, appesantimento burocratico.

Non ci si può limitare, in altre parole, a misure di decentramento gerarchico e burocratico senza realizzare nello stesso tempo il

decentramento istituzionale e quello atar-chico.

Ancora una volta viene in evidenza la stretta connessione esistente fra la riforma della pubblica amministrazione e l'istituzione delle regioni, che fallirebbero proprio in uno dei compiti più importanti loro assegnati se non contribuissero in misura determinante a restituire funzionalità e snellimento alla macchina dello Stato.

Il semplice decentramento gerarchico, non accompagnato da un effettivo trasferimento di poteri dallo Stato agli enti autarchici, trasferimento che la Costituzione non solo consente ma ordina, porterebbe alla creazione di organismi esclusivamente burocratici, dannosamente sovrapposti a quelli dello Stato. Quello che la Costituzione vuole, invece, sono organismi che, nei settori loro assegnati, si sostituiscono allo Stato, ricchi di quello spirito creativo e propulsivo che gli deriva dall'essere espressione diretta delle esigenze e della volontà locali.

È opportuno non nascondersi, a questo proposito, che si presentano due ordini di problemi diversi fra loro, ma ugualmente di difficile soluzione.

Da una parte, cioè, stanno i problemi di carattere tecnico-giuridico cui ho già accennato, di coordinamento fra il decentramento gerarchico e quello istituzionale, che dovranno essere risolti, alla luce di una direttiva e di una metodologia comune, settore per settore: interni, agricoltura, lavori pubblici, ecc. A questi problemi si aggiungono quelli, sempre di carattere tecnico, riguardanti quello che si può chiamare il decentramento umano concreto, e cioè l'organizzazione pratica degli uffici della regione, con distacco del personale statale. Chi ha qualche dimestichezza con l'elemento umano della pubblica amministrazione sa come questi problemi, che possono sembrare secondari, siano tali da pregiudicare l'attuazione pratica di qualsiasi riforma.

Basti pensare alle gelosie, ai timori, alle resistenze che inevitabilmente si accompagnano a questi sommovimenti del mondo burocratico; ai pericoli che le amministrazioni statali approfittino dell'occasione per liberarsi degli elementi meno qualificati; ai legami umani che si verranno a stabilire fra la burocrazia statale e quella regionale, con il rischio di snaturarne i limiti delle competenze e così via.

È chiaro che solo apparentemente questi problemi possono essere considerati minori.

In realtà, essi possono pregiudicare il funzionamento dei nuovi organismi, possono for-

nire il pretesto alle forze antiregionalistiche per proclamare il fallimento dell'istituto regionale.

Se correttamente risolti, possono d'altra parte essere l'occasione per sfrondare quei settori della pubblica amministrazione che appaiono congestionati e giungere a quella redistribuzione interna di personale, che rientra fra i compiti della riforma della pubblica amministrazione.

Ma ancor più importante è il problema politico del reperimento di una classe dirigente locale in grado di svolgere i compiti dell'ente regionale. Qui non si può certamente ricorrere a distacchi dalla classe dirigente centrale.

Per risolvere il problema, sarà necessario facilitare l'immissione, nella direzione della regione, di strati e settori cui oggi sono legate responsabilità di potere e giungere, nel governo del nuovo ente, ad una più stretta integrazione popolare.

L'istituzione di una burocrazia regionale nella Francia gollista è un chiaro insegnamento di come la regione possa essere un ulteriore strumento di centralismo autoritario, esattamente l'opposto cioè di quanto previsto dalla nostra Costituzione. Ma anche senza giungere alle aberrazioni del gollismo, si può ugualmente tradire la Costituzione impedendo, con la mancata soluzione dei problemi sopra indicati, il corretto funzionamento dell'istituto regionale e delle autonomie locali.

Espressione di uno spirito accentratore antidemocratico è anche la ricorrente tendenza nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione, a soluzioni tecnocratiche che mentre conducono alla creazione di centri di potere irresponsabili, escludono dalla direzione effettiva della cosa pubblica le forze più rappresentative e democratiche. Il caso più clamoroso è il tentativo di istituire in ogni ministero un vero e proprio viceministro di natura burocratica, riesumando la vecchia figura del segretario generale che già era contemplata nell'ordinamento italiano fino al 1888.

Sotto il pretesto di assicurare la continuità dell'attività amministrativa che, si pretende, sarebbe ora messa in pericolo dalle mutevoli vicende della direzione politica, si vorrebbe in sostanza introdurre un nuovo elemento di rigidità e di irresponsabilità nella macchina amministrativa.

Si verrebbe, in un certo senso, a sanzionare il potere dei ben noti gruppi di pressione dell'alta burocrazia con un organo che, proprio per la sua stabilità e per i legami tecnico-burocratici che potrebbe opporre alla

direzione politica, diverrebbe il vero centro direttivo del ministero, restando nello stesso tempo sottratto di fatto ad ogni sostanziale controllo politico. Se si pensa che a questo organo andrebbero affidati, oltre che poteri di coordinamento e di organizzazione, anche competenze nel settore della programmazione, appare evidente il pericolo di una forte distonia fra la volontà politica e la direzione amministrativa nell'attuazione della politica di piano.

Tale organo, in sostanza, verrebbe ad aggravare uno dei più noti difetti del nostro sistema burocratico e cioè la sua rigidità, la sua scarsa sensibilità, la sua inadattabilità alla dinamica socio-economica del paese.

Difetto tradizionale, che però fa maggiormente sentire il suo peso in periodi di evoluzione in cui si trasferiscono dall'area privata a quella pubblica nuovi compiti, in cui l'amministrazione è investita di nuove importanti funzioni.

Non si tratta soltanto di distacco fra quello che la burocrazia è e quello che dovrebbe essere secondo i concetti tradizionali, ma si tratta di vera e propria inadeguatezza dei concetti stessi: l'obiettività, la neutralità, l'imparzialità, anche se esistessero al massimo grado nella nostra burocrazia — e ciò non è — non sarebbero egualmente sufficienti a soddisfare le esigenze di un paese in una fase come l'attuale, che richiede un'amministrazione dinamica, capace di spirito d'iniziativa, elemento propulsivo della vita economica e sociale.

Orbene, la costituzione in casta chiusa della nostra burocrazia dirigenziale, la sua quasi inamovibilità, la rendono quanto mai impermeabilizzata alle influenze del mondo esterno. Ne derivano quell'immobilismo, quella inadeguatezza, quella inadattabilità che tutti lamentano, ma che erroneamente si pensa di poter eliminare con misure di carattere tecnicistico. Occorre spalancare qualche finestra in questa torre d'avorio che rischia di crollare per l'erosione del tempo.

Occorre considerare con diversa prospettiva l'intervento dei sindacati nella vita amministrativa, dare maggior risalto agli organi elettivi, rendere possibile un sempre maggior controllo dal basso e dall'esterno; occorre immettere nella vita pubblica i ceti che ne sono esclusi, modificando le norme sul reclutamento e facilitando il ricambio tra le varie categorie.

Non soluzioni tecnicistiche, quindi, ma una volontà politica decisa a valorizzare gli elementi che da soli possono eliminare quanto

di accademico e di formalistico inceppa oggi la macchina burocratica, e metterla in grado di seguire il passo dei tempi.

E, per raggiungere risultati duraturi, è necessario che l'opera di riforma non si ponga come un intervento straordinario, realizzato il quale, le cose andranno da sé. Ciò poteva rispondere alle esigenze di un passato in cui i cambiamenti non si sviluppavano al ritmo con cui si verificano nel mondo moderno, e nel quale, quindi, il concetto di riforma come intervento episodico poteva ritenersi sufficiente.

Per le esigenze del tempo in cui viviamo è invece necessario che l'opera di riforma sia, in un certo senso, continua. È necessario cioè sottoporre in continuazione l'attività amministrativa ad attento esame per misurarne la idoneità rispetto al rinnovarsi dei bisogni da soddisfare.

E ciò non è possibile se non predisponendo sia all'interno sia all'esterno del sistema burocratico adeguati strumenti che siano nello stesso tempo di controllo e di stimolo.

Anche in quest'opera, che si potrebbe chiamare di permanente ricerca e di continuo miglioramento, è indispensabile l'apporto dei sindacati, con la loro carica di attivismo, con la loro garanzia di democrazia.

Le tendenze tecnocratiche, l'insensibilità e l'irresponsabilità del sistema burocratico, cui ho sopra accennato e che sono tali da mettere in pericolo la politica stessa di piano, sussistono anche nel settore degli enti pubblici non territoriali e negli enti sovvenzionati dallo Stato.

È ormai constatazione comune che il vecchio esecutivo, con la creazione di tali enti, ha costituito uno Stato nello Stato, sottratto sostanzialmente al controllo del Parlamento.

Il peso determinante che tali enti hanno nella vita economica del paese rende certamente difficile la loro riconduzione, per quanto possibile, nella sfera dello Stato e delle regioni; altrettanto difficile è la soppressione di quelli superflui, la realizzazione di efficaci forme di partecipazione democratica alla loro gestione e l'istituzione di efficaci controlli.

Si tratta in sostanza di rompere una stratificazione che, come è stato messo in luce da recenti scandali, ha aspetti addirittura feudali; si tratta di estendere la piena sovranità del Parlamento a settori fortemente defilati; si tratta di incidere su un aspetto fondamentale delle attuali strutture amministrative ed economiche del paese. Ancora una volta balza all'evidenza che una efficace programmazione è condizionata dalla contemporanea attuazio-

ne della riforma della pubblica amministrazione ed all'istituzione della regione, in una organica visione che è merito di questo Governo aver elaborato, così come dovrà essere suo merito superare le resistenze che le antiquate strutture amministrative oppongono all'equilibrato progresso del paese.

Non è senza significato che dagli stessi gruppi di potere, dai quali provengono le tendenze a soluzioni tecnocratiche e di accentramento, provenga anche una aperta ostilità alla programmazione e alle riforme di struttura, ed una artificiosa contrapposizione di queste alla riforma della pubblica amministrazione. « Prima la riforma della pubblica amministrazione e poi le riforme di struttura », abbiamo sentito tante volte ripetere, con evidenti scopi ostruzionistici. In realtà, le riforme di struttura previste dal programma governativo non sono in antitesi con la riforma della pubblica amministrazione, ma ne sono, nello stesso tempo, la base e la cornice.

Non è certo per caso o per volere del destino che il discorso sulla riforma amministrativa dura ormai da un secolo.

È durato tanto, e durerebbe altrettanto, se mancasse, per risolverlo, quella volontà politica che questo Governo ha mostrato di possedere considerando globalmente i problemi fondamentali del paese. Non si può aspirare, infatti, ad una amministrazione efficiente quando nel paese prosperano forze e si sviluppano poteri che dall'inefficienza della burocrazia traggono vantaggi ed immunità.

La nostra burocrazia è povera, si suole dire, ed amministra un paese povero. Ma non tutto il paese è povero, così come non lo è tutta la burocrazia. Il cosiddetto miracolo economico ha messo in evidenza, fra le altre contraddizioni, intollerabili squilibri nella distribuzione del reddito nazionale.

L'integrazione della economia nazionale in quella europea, d'altra parte, ha fatto risaltare un incredibile contrasto fra i salari italiani, i più bassi tra i paesi del M.E.C., e le retribuzioni dell'alta ed altissima dirigenza, che sono nettamente tra le più elevate.

Se le cose restassero così, risulta chiara la impossibilità non dico di riformare, ma anche soltanto di moralizzare la vita amministrativa. Sarebbe intimamente contraddittoria, e quindi destinata al fallimento, una politica che pretendesse rigore morale nell'apparato burocratico e fosse nello stesso tempo indifferente agli squilibri economici e sociali persistenti nel paese. Il fallimento delle campagne moralizzatrici annunciato dai governi

centristi ad ogni ondata di scandali, è la riprova di questa stretta connessione fra i due ordini di riforma. Non si è riusciti neppure, tanto per fare un esempio, a mettere ordine nel caos delle competenze accessorie, che riproducono all'interno della pubblica amministrazioni gli stessi squilibri del paese.

Vediamo così che si moltiplicano le spese relative ai premi in deroga, alle commissioni, alle indennità di missione, ai parchi automobilistici, e vediamo che alcuni settori privilegiati nei gradi più elevati raddoppiano e anche triplicano lo stipendio.

Altrettanto contraddittoria sarebbe una politica che si preoccupasse di elevare il tenore di vita dei pubblici dipendenti, sui quali in questo momento ricadono pesantemente le difficoltà della congiuntura, senza incidere, nello stesso tempo, sulle strutture distributive e su quelle agrarie, che tanta parte di responsabilità hanno nella congiuntura stessa. Per le stesse ragioni per cui, secondo le recenti dichiarazioni del ministro del bilancio, le riforme di struttura sono necessarie anche per il superamento delle difficoltà attuali, così le stesse riforme sono indispensabili perché si possa attuare un effettivo rinnovamento della pubblica amministrazione.

Nel quadro della riforma della pubblica amministrazione si inserisce, quindi, con particolare importanza la riforma delle aziende autonome. È ben noto che queste attualmente non sono né aziende né autonome.

Non sono aziende perché il loro bilancio non ha alcun carattere aziendale e perché la loro struttura tende ad assimilarle piuttosto ad organismi burocratici che ad enti produttivi; non sono autonome perché sono organi di un ministero, sprovviste di personalità giuridica e di effettivo potere di gestione.

Anche in questo settore, lo schema di progetto elaborato dalla commissione Medici suscitò, per i principi generali che lo ispiravano, notevoli consensi. Lo schema di legge-quadro, reso recentemente noto dall'onorevole Preti, ha recepito in massima parte tali principi e ha proseguito coraggiosamente sulla via del decentramento patrimoniale e funzionale, tanto da suscitare alcune preoccupazioni circa la reale consistenza dei poteri di controllo, di vigilanza e di impulso che restano al Parlamento ed al ministro.

In realtà, la regolamentazione delle aziende autonome presenta aspetti particolarmente delicati perché qui si ripropongono, con evidenza ancora maggiore, alcuni di quei dilemmi che sono alla base del più generale problema della pubblica amministrazione.

Uno di questi dilemmi è appunto quello costituito dalla necessità di contemperare due esigenze contrastanti: l'esigenza dell'autonomia, dovuta al carattere industriale di queste aziende, e l'esigenza di sicuri controlli, fra i quali quello politico del Parlamento.

È certamente facile, tenendo presente soltanto una delle due esigenze, muovere critiche all'organizzazione delle aziende autonome; quando scoppia uno scandalo di carattere contabile, s'invocano maggiori controlli; quando invece lo scandalo è costituito dalla scarsa efficienza di un'azienda, s'invoca una maggiore autonomia. È chiaro che le due invocazioni sono contrastanti e che, pertanto, chi vuol fare una critica costruttiva deve tener presenti ambedue i punti della questione.

Ciò premesso, è da ritenere che l'estromissione del ministro dal consiglio di amministrazione non è sufficientemente controbilanciata dai poteri che gli sono stati riservati riguardo alla politica tariffaria generale, e dal sindacato a lui spettante, con diritto di revoca e di riforma, sulle deliberazioni del consiglio di amministrazione concernenti le questioni più importanti. È indubbio, d'altra parte, che debba spettare al ministro, responsabile di fronte al Parlamento, l'assegnazione degli obiettivi settoriali che nel quadro della programmazione nazionale le singole aziende autonome dovranno proporsi.

Non si possono nascondere le perplessità che nascono, inoltre, dai poteri attribuiti al direttore generale dell'azienda, in quanto sembrano l'espressione di una tendenza sempre viva nell'alta burocrazia, verso una autoritaria ed irresponsabile tecnocrazia. Oltre che da un generale punto di vista politico, tale tendenza è criticabile anche dal lato strettamente tecnico aziendale, sembrando abnorme la figura di un direttore generale che mentre è, giustamente, il massimo organo esecutivo, partecipa anche all'organo deliberativo, e vi partecipa in posizione addirittura predominante e cioè come vicepresidente con poteri sostitutivi anche nel caso di ritardata o mancata nomina del presidente.

È qui che affiorano maggiormente le tendenze ad una tecnocrazia che non può non essere antidemocratica e che pertanto va respinta; altre tracce possiamo scorgere nella composizione del collegio dei revisori e, più in generale, nella mancata responsabilizzazione dei dirigenti e nella insufficiente valorizzazione dei sindacati.

Deficiente sembra lo schema anche per la mancanza di chiare ed esplicite indicazioni circa quel decentramento funzionale dei pote-

ri di gestione che deve essere considerato, in armonia con l'attuazione delle regioni, uno dei punti base della riforma. Manca una esauriente indicazione circa gli strumenti tecnici necessari ad inserire l'attività delle aziende autonome nella politica generale di programmazione ed a rendere possibile un effettivo controllo da parte del Parlamento, su questo specifico aspetto della gestione. Non si può ritenere, infatti, che i poteri attribuiti al ministro siano sufficienti per garantire l'esatto assolvimento dei compiti che il piano economico dovrà affidare alle aziende autonome.

I settori in cui l'attività delle aziende autonome interferisce direttamente con la politica di piano, e cioè la politica dei prezzi e quella degli investimenti, non sembrano dalla legge-quadro sufficientemente disciplinati. È invece necessario affermare recisamente che tale politica deve essere stabilita in base a criteri di economicità generale, nell'ambito cioè del piano economico nazionale. È necessario quindi predisporre gli strumenti per un efficace coordinamento delle attività fra loro complementari, come per esempio nel campo dei trasporti ferroviari, stradali, aerei e marittimi o nel campo delle comunicazioni postali, telegrafiche e radioelettriche, allo scopo di valorizzare compiutamente sul piano tecnico ed economico ogni tipo di risorsa disponibile. Non è da escludere che in qualche caso si debba giungere ad una vera e propria unificazione, come è stato ormai riconosciuto, ad esempio, per il settore telefonico « irizzato ».

Per tutto questo, per tutte le responsabilità che la politica di piano imporrà alle aziende autonome, sono indubbiamente necessari strumenti propulsivi, di coordinamento e di controllo diversi da quelli attualmente in atto. A questo riguardo lo schema di legge-quadro mi sembra lacunoso anche in un settore in cui notevolmente innova, e cioè in quello del controllo, affidato ad un collegio di revisori indipendenti dall'azienda, ma pur sempre composto dalla Corte dei conti e dal Tesoro. Sembra insomma che nonostante le innovazioni formali si resti ancorati al concetto tradizionale di controllo contabile, mentre è necessario allargare la visione al controllo di produttività ed al controllo dei risultati del piano, che non può certo essere lasciato soltanto a burocrati od a magistrati.

Di importanza fondamentale, sempre a proposito delle aziende autonome, è il sistema di finanziamento previsto dallo schema di legge-quadro, e cioè l'istituzione di un fondo di dotazione e la possibilità di ricorrere al mercato finanziario. Affinché tale sistema fun-

zioni correttamente è però necessario che il Tesoro modifichi il suo tradizionale atteggiamento secondo il quale ogni erogazione a favore di imprese pubbliche è considerata quasi a « fondo perduto ». In passato le aziende autonome hanno gravemente risentito di tale atteggiamento che si è tante volte dimostrato antieconomico in quanto, frazionando e ritardando gli investimenti, ne sminuiva, a parità di spese, gli effetti.

Hanno anche negativamente risentito il peso di certe impostazioni tradizionali del bilancio dello Stato che, allo scopo di far apparire, per motivi politici, il disavanzo inferiore alla realtà, portavano all'uso di tecniche particolari, come, ad esempio, l'impiego di mutui anziché di sovvenzioni per il pareggio del bilancio.

Lo schema di legge-quadro, prevedendo esplicitamente il rimborso da parte del Tesoro degli oneri sociali delle aziende autonome, riafferma chiaramente un principio che purtroppo, nella pratica, è stato spesso dimenticato e cioè che l'efficienza delle aziende autonome non può essere commisurata, anche se spesso agiscono in regime di monopolio, alla formazione di utili, in quanto la fissazione dei prezzi segue criteri politico-sociali.

Anche qui si ripropone la necessità di conciliare due opposte esigenze: quella dell'efficienza dell'azienda e quella di far assolvere alle aziende autonome compiti di impulso sociale, nonché una funzione antinflazionistica, di difesa del consumatore.

Si può osservare, a questo proposito, che spesso questa difesa non è stata sufficientemente articolata, per cui si è difeso anche il consumatore in grado di sopportare agevolmente un prezzo pienamente retributivo del costo del servizio; ma indubbiamente l'esigenza esiste, è di grande importanza ed è bene che lo schema di legge-quadro ne tenga conto.

È da approvare anche la prevista possibilità di ricorrere al mercato finanziario, che costituisce indubbiamente una garanzia di effettiva autonomia, pur nella necessaria priorità dell'intervento diretto del Tesoro.

Come ha messo recentemente in rilievo il compagno Lombardi, non bisogna però illudersi sulla facilità di questo ricorso al mercato, specie per le aziende autonome che non perseguono necessariamente ed obbligatoriamente fini di lucro. In una politica di piano, anzi, il problema si pone per tutte quelle imprese pubbliche che per dover perseguire determinati obiettivi vedranno ridursi o cessare l'incentivo connesso al criterio privati-

stico del massimo profitto. Si pone quindi, effettivamente, il problema di un'organizzazione del mercato finanziario che faciliti il ricorso ad esso dell'impresa pubblica. Si pone, se si vuole che la politica di piano sia incisiva, il problema di una concorrenza al settore privato nell'uso delle risorse disponibili.

Non si vede, a questo proposito, come possa essere ulteriormente trascurata quella raccolta del risparmio familiare effettuata direttamente dallo Stato attraverso l'Azienda autonoma delle poste, i cui depositi raggiunsero in passato il 44 per cento del risparmio nazionale. Dal 1953, anno in cui il Governo Pella ridusse drasticamente il saggio di interesse dei buoni postali fruttiferi, l'incidenza del risparmio postale, certamente anche per altre cause, è andata sempre diminuendo fino a raggiungere, all'incirca, il venti per cento.

In base agli ultimi dati si può però affermare che, negli anni 1962 e 1963, la flessione nell'incremento è stata nettamente superiore nei risparmi bancari rispetto a quelli postali.

Infatti mentre nelle aziende di credito l'incremento dei depositi è diminuito da un miliardo e 134 milioni nel 1962 ad un miliardo circa nel 1963, l'incremento del risparmio postale è passato da 300 a 338 miliardi.

Questa tendenza, che deriva certamente da una minore sensibilità alle influenze della congiuntura, andrebbe accortamente favorita. Esistono tutti gli elementi per riportare il risparmio postale a quote che si avvicinino a quelle raggiunte in passato: anzitutto il bassissimo costo di raccolta e di amministrazione, che non raggiunge lo 0,50 per cento; poi la estrema capillarità della rete postale in un paese in cui, nonostante il cosiddetto miracolo economico, oltre quattromila comuni, di massima nel sud, sono sprovvisti di sportello bancario mentre le aziende di credito private si trovano in difficoltà per la deficienza di sportelli perfino nei congestionati centri del nord, certamente più attraenti dal punto di vista del profitto. Malgrado ciò, malgrado che il controllo statale sul credito non abbia dato sempre brillanti risultati; malgrado il continuo andamento ascendente dei tassi fissati dal cartello bancario, si insiste a svolgere nei confronti del risparmio postale una politica rinunciataria, che ricorda da vicino la mentalità contro cui si scontrarono, or sono novanta anni, coloro che lo introdussero in Italia. Per rendersi conto dell'assurdità di questa politica rinunciataria, basterà osservare il progresso compiuto, nello stesso periodo di tempo, dalle casse di risparmio

ordinarie che in molti Stati sono giunte all'investimento azionario.

In Italia, purtroppo, le abbiamo viste, anche recentemente, coinvolte in poco chiare vicende speculative, così come le vediamo all'avanguardia nell'opporsi ad ogni sviluppo del risparmio postale, il quale è fermo al libretto istituito nel 1875 ed al buono fruttifero del 1925. Se il ritocco del saggio di interesse dei buoni è, oltretutto, un doveroso atto di adeguamento ai saggi bancari correnti e di giustizia verso i risparmiatori che incuranti della congiuntura dimostrano la loro fiducia nel Governo, l'adozione di nuove e più allettanti forme di raccolta del risparmio attraverso l'azienda delle poste può divenire uno strumento della massima utilità nella politica di programmazione, sia per il reperimento delle risorse necessarie, sia per contribuire, data la provenienza del risparmio stesso, ad una redistribuzione di redditi a favore di settori meno sviluppati.

Questo salto qualitativo, questo intervento più aggressivo di un'azienda pubblica nel mercato finanziario, non potrà non suscitare la reazione della destra che detiene anche in questo campo comode posizioni di privilegio.

Sono, in sostanza, le stesse resistenze conservatrici che hanno sempre ostacolato ogni tentativo di adeguamento nell'apparato burocratico dello Stato; sono le stesse forze che hanno impedito un rinnovamento democratico della pubblica amministrazione e che, al massimo, di fronte alle impellenti esigenze della vita economica, postulano quella riforma tecnocratica e autoritaria cui accennavo all'inizio.

Si rende così ancora più evidente la stretta connessione esistente fra la programmazione, l'attuazione delle regioni e la riforma della pubblica amministrazione.

Sono questioni che dovranno essere affrontate gradualmente ma globalmente in quella generale visione d'insieme, caratteristica dei metodi di un Governo che cerca soluzioni durature per i problemi ormai secolari della vita nazionale. (*Vivi applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Aurelio Curti. Ne ha facoltà.

CURTI AURELIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, è naturale che la discussione del bilancio semestrale al nostro esame offra l'occasione per considerazioni, motivi e spunti che allargano il nostro sguardo sulla situazione economica generale, sulla congiuntura, sui rapporti tra congiuntura e riforme di struttura.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 GIUGNO 1964

Credo si debba dare atto all'onorevole Presidente del Consiglio di avere affrontato, nel suo recente discorso alla Camera, questi problemi con ampia visuale.

Mi pare notevole il fatto che il Presidente del Consiglio si sia intrattenuto sui problemi economici e particolarmente sullo *slogan* della sfiducia che tanta parte della stampa italiana, e specialmente quella ispirata dalla destra economica, sta sbandierando a fini esclusivamente politici, senza ricercare le vere cause economiche che hanno portato all'attuale situazione.

Orbene, non è possibile sostenere che la nostra economia abbia subito una battuta di arresto per motivi di sfiducia di ordine politico, in quanto, se ciò fosse vero, gli elementi congiunturali avrebbero dovuto insorgere già un anno prima, poiché già nel 1961 si avevano i prodromi della realizzazione di un Governo di centro-sinistra. Gli elementi economici hanno avuto e hanno, invece, un peso più rilevante. Nel periodo terminale del miracolo economico è mancata in Italia, in quanto non esisteva una programmazione economica di ordine generale, è mancata nella classe imprenditoriale italiana la previsione di quanto sarebbe avvenuto, e cioè che evidentemente il cosiddetto miracolo economico avrebbe portato ad un allargamento dei consumi. Non essendosi ciò preveduto con esattezza, ci siamo trovati impreparati, con la produzione interna, a rispondere alla domanda dei consumatori italiani. E questo l'elemento determinante: e pertanto incrementare la produzione, diminuirne i costi, assicurare la nostra competitività sui mercati internazionali, costituiscono i fattori fondamentali per superare l'attuale congiuntura. Dobbiamo dare atto al Governo di essersi comportato egregiamente non intervenendo per contenere i consumi di alimentari, i consumi di larga massa, ma i consumi di un certo genere, come quelli dell'automobile, della benzina, degli elettrodomestici; ma occorre badare anche ad altri tipi di consumi, ai consumi maggiormente di lusso. Tuttavia, ciò non potrà avere l'effetto complessivo di assicurare una conversione della congiuntura, giacché siamo in presenza di uno strano fenomeno: di fronte ad una domanda ampliata, noi abbiamo una produzione insufficiente a coprire questa domanda e dobbiamo ricorrere ad una massiccia importazione. Anche i dati della bilancia commerciale dell'ultimo trimestre sono quanto mai interessanti. Per esempio, per le importazioni di carne e di cereali abbiamo avuto un incre-

mento notevole, per le esportazioni di agrumi, ortaggi e frutta abbiamo avuto in parte un miglioramento, per altre voci siamo rimasti in una condizione di stazionarietà.

Orbene, se la domanda dei consumatori ha raggiunto questi limiti è veramente difficile tentare una marcia all'indietro: è evidente che chi ha raggiunto un determinato tenore di vita non torna indietro, tanto più se si applica il ragionamento a quella che era una classe di disoccupati e sottoccupati. È naturale che il passaggio del consumo medio annuo della carne *pro capite* dai 35 ai 40 chili sia un fatto positivo, da considerarsi come una tappa acquisita, per cui è impossibile il ritorno ad un tenore di vita inferiore.

Se sono valide queste argomentazioni, è il caso di ritenere che i provvedimenti intesi ad un drenaggio della domanda siano puramente di attesa e che ben altre cose occorra fare: occorre risalire alle origini del problema, considerare lo stato della nostra produzione, la sua competitività ed agire in modo che si possa riprendere lo slancio, la lena, rientrare nel mercato internazionale e far fronte alla domanda del mercato interno.

Anche se si è già accennato al problema fiscale, mi pare che occorra ancora insistervi. È chiaro che non si può effettuare la riforma tributaria in un periodo di tempo brevissimo. Ma credo che, proprio approfittando dei motivi congiunturali, si possano già introdurre innovazioni nel sistema tributario italiano che consentano una accentuazione del reperimento fiscale attraverso l'imposizione diretta. Avremmo con questo metodo un prelievo da tutte le categorie sociali secondo un sistema progressivo rispetto alla possibilità contributiva. E questo è molto importante. Penso che nel campo dell'imposizione diretta si possa intervenire, anticipando almeno parzialmente gli elementi di riforma che il programma del Governo contiene. Si potrebbe, per esempio, in periferia, presso alcuni comuni, costituire commissioni miste di accertamento per l'imposizione diretta, si da riuscire a smascherare evasioni, ad allineare imposizioni, ad organizzare i tributi di ricchezza mobile e di complementare in modo da incidere veramente sulla situazione reale dei redditi percepiti dai contribuenti. Si potrebbe utilizzare queste commissioni anche per la parificazione degli imponibili, superando lo strano sistema italiano per cui gli enti locali seguono un determinato metro di valutazione e lo Stato ne segue un altro. Si potrebbe ricondurre ad unità il sistema ed ottenere, con effetto abbastanza celere, in que-

sto esercizio finanziario, un maggiore gettito dell'imposizione diretta.

Mi pare che questo elemento rivesta importanza anche per un altro motivo. Il Governo, quando interviene presso le organizzazioni sindacali per poter determinare con esse, con la loro libera, volontaria, auspicabile adesione un orientamento di politica salariale che nell'attuale condizione ha una notevole rilevanza, avrebbe certamente maggiori carte a sua disposizione, potrebbe ottenere maggiori consensi se avesse dimostrato che nell'imposizione diretta è risalito veramente alle origini dei mali del nostro sistema tributario, con la volontà di far pagare la stabilizzazione ai contribuenti che hanno veramente la possibilità di farlo. Esso potrebbe così dire con maggiore energia ai lavoratori dipendenti che non di sacrifici specifici, ma di momenti di attesa e di arresto si può parlare, anche ai fini di procurare indirettamente al salario reale una maggiore capacità di acquisto.

Ecco perché il problema fiscale riveste notevole importanza. Quando si parla di inasprimenti di aliquote, bisogna concludere che ciò talvolta non è logico. Nel momento attuale interessa di più scoprire i redditi imponibili ed operare su questi. Si potrebbe agire anche con maggiore efficacia operando opportune riduzioni di aliquote, che procurerebbero un maggiore gettito alle casse dello Stato.

Comunque, non tanto di questo faccio una questione essenziale, quanto della reale volontà di giungere ad una perequazione per quanto concerne l'imposizione diretta. Se il problema più importante è quello della riduzione dei costi di produzione, occorre porre mente alla grave questione salariale, ai suoi dati ed ai suoi sviluppi. È stato detto che l'espansione della massa salariale in Italia, specialmente nel 1962 (ecco una delle grandi colpe attribuite al primo Governo di centro-sinistra), ha inciso talmente sui costi di produzione da causare le attuali difficoltà. Credo che occorra considerare attentamente questi elementi, per dimostrare che un'affermazione così drammatica in sé e per sé non ha alcuna validità.

Vorrei citare alcuni dati non di fonte italiana (sui dati interni vi sarebbe molto da discutere), ma elaborati da un organismo esterno, la Banca dei regolamenti internazionali. Secondo questi dati, nel 1962 l'incidenza dei costi salariali per unità di prodotto è aumentata del 4,8 per cento in Belgio, del 4,5 per cento in Olanda, del 4,1 per cento in

Francia, del 4 per cento nella Germania occidentale e del 2,7 per cento in Italia. Al di fuori del M.E.C., soltanto il Regno Unito ha registrato un incremento lievemente inferiore a quello verificatosi in Italia, un incremento cioè del 2,5 per cento. È evidente che questi dati dimostrano che, pur nella crescita salariale, l'Italia è rimasta all'ultimo posto fra i paesi del mercato comune.

Se poi si considera la media dell'ultimo triennio, i dati sono i seguenti: l'incidenza dei costi salariali per unità di prodotto è aumentata dell'11,2 per cento nella Germania occidentale, del 7,8 per cento nel Regno Unito, del 7,5 per cento in Belgio, del 6,8 per cento in Francia, del 2,6 per cento in Italia.

Non basta, però, commentare questi dati per credere di aver illuminato il problema.

È evidente che in Italia occorre considerare il fatto che accanto ai costi salariali diretti — di busta-paga, per intenderci — vi è il fenomeno degli oneri previdenziali, che ha proporzioni vistosissime. Anche qui i dati si prestano a valutazioni diverse a seconda dei punti di vista. Comunque, anche tenendo conto di queste valutazioni differenziate, penso si possa dire che in Italia abbiamo una media di oneri previdenziali che oscilla intorno al 40-45 per cento del contenuto effettivo della busta-paga, mentre la media nei paesi del mercato comune europeo è del 22 per cento.

È evidente che, per quanto riguarda i salari in Italia, anche quando non vi sono incrementi diretti rispetto agli altri paesi del mercato comune, esiste un limite insuperabile e invalicabile, in quanto vi è tutto il sistema della incidenza indiretta, che da noi raggiunge una misura quasi doppia rispetto a quella di tutti gli altri paesi del mercato comune europeo.

Appare chiara, dunque, l'esigenza di allineare agli altri sistemi il sistema degli oneri previdenziali che gravano oggi sui costi di produzione, così come va allineato agli altri sistemi anche il nostro sistema fiscale. Tanto che — e mi piace ricordare che un accenno in questo senso vi è stato anche nel discorso del Presidente del Consiglio — sono qui a proporre, per quel che può valere la mia voce, che si consideri la possibilità di devolvere tutto quanto venga recuperato attraverso il sistema dell'imposizione diretta e progressiva a diminuire i costi degli oneri previdenziali gravanti sulla produzione; cioè di operare una prima riconversione, non ancora molto ampia, ma comunque nei limiti del possibile, in modo da far fronte ad una

parte del costo di questi oneri previdenziali attraverso il reperimento fiscale generale, anziché farlo gravare direttamente sulla produzione. Del resto, questo è quanto fanno gli altri paesi nel mercato comune e fuori del mercato comune. Con una manovra di questo genere porremmo nuovamente le nostre imprese agricole ed industriali in condizione di competitività.

Inoltre (perché non vorrei che mi si accusasse di voler rendere in questo modo, in definitiva, un favore alla classe padronale italiana) desidero sottolineare che l'alleggerimento dei costi di produzione sarebbe realizzato incidendo attraverso il sistema fiscale proprio sui redditi più elevati, per cui non si tratterebbe di un favore fatto alla classe padronale, ma di incentivare l'espansione produttiva, attuando nel contempo una maggiore giustizia tributaria. È questo un elemento efficace, a nostro avviso, della politica dei redditi.

Affermavo prima che i provvedimenti incidenti indirettamente sulla domanda possono risultare anche controproducenti; ed occorre che poniamo attenzione a questo fatto. In determinate situazioni produttive dell'Italia settentrionale, e non soltanto dell'Italia settentrionale, si stanno già verificando fenomeni di difficoltà di occupazione, di licenziamento, di riduzione di orario di lavoro. Orbene, non è pensabile che la politica anti-congiunturale, in una situazione di massima domanda, di espansione della domanda, possa incidere nel senso di provocare una riduzione della nostra attività lavorativa e quindi della produzione. Ecco perché ritorno sul concetto che il problema va affrontato alla radice: tutto quanto si farà per riuscire a spingere in avanti l'offerta, per riuscire a diminuire i costi di produzione, per potere incrementare la produzione, sarà politica saggia, che realmente riuscirà a superare la situazione congiunturale.

Vi è ancora un altro elemento molto importante: nei primi tre mesi dell'anno — ci dicono i dati del Ministero del tesoro — si è avuta una riduzione di investimenti del 15 per cento rispetto ai dati precedenti.

Orbene, questo fenomeno è veramente grave in quanto ci taglia la strada per l'avvenire. Guai se la nostra produzione restasse vincolata a queste condizioni. Gli investimenti hanno limiti connessi al risparmio complessivo ed alla possibilità di autofinanziamento; ma penso che gran parte della stasi del risparmio, gran parte delle difficoltà della borsa derivino dal fatto che il

risparmiatore, che è intelligente e sagace, ha capito benissimo la situazione: nelle condizioni attuali vi è poca redditività nel sistema produttivo. Occorre cambiare, quindi, le condizioni di redditività; occorre fare la politica che illustravo prima per poter giungere a risanare il sistema. Ed allora noi vedremo il risparmiatore muoversi nuovamente verso gli investimenti; potremmo nuovamente portare avanti anche l'espansione del risparmio, attingere nuove leve, nuove forze per dare al nostro sistema produttivo una nuova spinta.

Ecco perché tutto questo deve essere concepito in un quadro organico, perché si deve giungere ad una politica dei redditi.

Da parte comunista vengono avanzate critiche circa il concetto di politica dei redditi, circa le possibilità dell'espansione salariale in relazione alla espansione della produttività, circa la tregua o il blocco salariale o simili miti; ma è evidente che una politica salariale che vada al di là di certi limiti non potrà mai essere positiva agli effetti reali, ma potrà essere soltanto negativa, perché accentuerà la spirale della lievitazione dei prezzi. Ed una politica salariale di questo genere non serve i veri interessi dei beneficiari. Quando, invece, tutto il complesso fiscale, salariale, di distribuzione è orientato verso un efficace intervento, a difesa dei meno abbienti, ma con la responsabilità autonoma — s'intende — delle organizzazioni sindacali stesse, con l'accettazione di determinati canoni propri di una programmazione, si deve e si può far luogo, al tavolo delle trattative, alla fissazione dei canoni fondamentali di una politica dei redditi.

E qui, sia pure a titolo personale, debbo ripetere un concetto che ho già espresso altre volte: al fine di orientare il dialogo, l'intesa fra gli organi pubblici e la libera espressione autonoma delle organizzazioni sindacali, mi pare sia opportuna ed urgente in Italia l'attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione, in quanto l'efficacia giuridica dei contratti collettivi ottenuta attualmente attraverso i decreti del ministro del lavoro che conferiscono efficacia *erga omnes* a contratti stipulati da organizzazioni non registrate costituisce evidentemente una soluzione parziale e provvisoria.

Certamente l'articolo 39 presenta limiti ed insufficienze. Riuscì allora l'onorevole Di Vittorio a far sancire la rappresentanza secondo i pacchetti di tessere. Ma non è questo il sistema più idoneo, giacché deve trattarsi di

una rappresentanza democratica basata sui voti.

Una voce all'estrema sinistra. Bastano quelli.

CURTI AURELIO. Si può tuttavia giungere a ciò senza bisogno di modificare l'articolo 39. Gli accertamenti possono anche essere effettuati senza che intervenga alcun controllo interno, il che sarebbe lesivo della autonomia e della libertà dei sindacati, comparando questi dati con quelli elettorali, per cui avremmo un metro che garantirebbe tutte le organizzazioni sindacali, e avremmo altresì di fronte allo Stato una rappresentanza qualificata, sia generale sia settoriale. E questo riconoscimento dovrebbe giungere sino alle commissioni interne.

Mi pare sarebbe questa una strada idonea per avviare una politica dei redditi la quale, tenendo conto del diverso contributo che le varie categorie debbono recare alla stabilizzazione, dia assicurazione alle classi lavoratrici che questa ritornerà a loro vantaggio, giacché la stabilizzazione, l'arresto della corsa inflazionistica va a vantaggio soprattutto dei ceti a reddito fisso.

A questo punto credo opportuno considerare anche il problema del *deficit* della bilancia commerciale nell'ambito del mercato comune, prospettando una soluzione immediata del problema dell'unificazione dei sistemi monetari nell'ambito del mercato comune stesso.

Noi facciamo veramente la fatica di Sisifo nell'ambito del mercato comune. Aperte le frontiere, con la conseguente possibilità di circolazione delle merci per effetto della eliminazione delle barriere doganali, noi andiamo a fare il riscontro del dare e dell'avere in ciascuno Stato del M.E.C. Ma le misure che lo stesso trattato di Roma prevede nel caso di disavanzo della bilancia commerciale sono di carattere platonico. Una misura efficace sarebbe praticamente quella dell'arresto del sistema del mercato comune; un paese, cioè, ad un determinato momento potrebbe tornare a chiudere le frontiere, a ripristinare tariffe doganali. Ma l'esperienza, i motivi attuali, le condizioni di difficoltà non soltanto dell'Italia, ma di altri paesi del M.E.C. possono già dimostrare che vi è un vero mercato comune quando vi sia in quel mercato una unica moneta, un unico istituto di emissione, un'unica riserva aurea.

Poniamo l'esigenza almeno per il domani. Sia vanto dell'Italia avere per prima, nell'interno del M.E.C., richiesto un'unificazione che è di ben vasta portata, anche se (ne sono persuaso) sul piano immediato non riusci-

remo a risolvere alcunché. Ma resti per l'avvenire l'insistenza italiana, in quanto credo che prima dell'unificazione politica si dovrà certamente addivenire ad una unificazione economica che preveda già i primi organismi superstatali di politica economica.

Lo stesso fenomeno della programmazione in Italia, visto nell'ambito del M.E.C., può essere considerato insufficiente. Occorrerà quindi passare quanto prima alla programmazione europea.

Su questo tema, anche per definire qual è l'atteggiamento dell'attuale maggioranza, mi pare sia necessario dire parole chiare: in quest'aula più volte si è parlato del sistema della programmazione indicativa, coercitiva e via dicendo. Orbene, credo sia più facile e più sicuro dire agli operatori economici anche parole dure che devono essere dette, che non lasciarli nell'incertezza. È evidente che una programmazione seria e democratica, per essere efficace, deve contenere anche elementi prescrittivi nei confronti dell'iniziativa privata: elementi prescrittivi nel senso che, attraverso la politica fiscale e la politica del credito, si deve orientare l'iniziativa privata al raggiungimento di certi traguardi. Altrimenti non è possibile fare programmazioni.

Quando la massa degli investimenti disponibili è insufficiente a coprire tutte le richieste, occorre fare scelte prioritarie. Occorrerà dire se nel nostro sistema economico è prioritario l'investimento per raggiungere un più elevato traguardo in fatto di produzione di carne o di automobili o di motoscafi, tanto per fare alcuni esempi. Ma è evidente che lo Stato deve intervenire.

D'altronde gli operatori non si devono spaventare di tutto ciò, perché, senza programmazione, oggi, il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio e la Banca d'Italia compiono scelte prioritarie. Si tratta di effettuarle ai fini del raggiungimento di obiettivi programmatici, e non a caso o volta per volta.

Dire queste parole chiare non significa mortificare il nostro sistema produttivo; significa dire e far capire quali saranno gli ulteriori sviluppi; significa soprattutto rimuovere l'incertezza, che pesa maggiormente che non un quadro non tanto gradito, ma più sicuro ed anche più logico. Queste cose vanno quindi dette chiaramente, e d'altronde sarà prossima l'occasione di dirle. Per parte mia credo di poterle consigliare, onorevole ministro del bilancio, di poterle suggerire, di poterla invitare per quanto possibile ad essere chiaro ed esplicito in questo senso nella pri-

ma relazione che ella ci presenterà entro quest'anno in proposito.

Il nostro bilancio semestrale è conseguente alla riforma. Dobbiamo dare atto al Governo di aver presentato il disegno di legge esattamente sulla base delle indicazioni che nella legge di riforma erano contenute, e cioè non sulla base di una suddivisione meccanica e automatica rispetto alle previsioni di tutto l'anno.

Circa il bilancio annuale prossimo, esso è molto atteso, in quanto sarà il primo vero bilancio che verrà fatto con la riforma. Onorevole ministro del bilancio, la prego di voler considerare che nel bilancio annuale il rendiconto generale riassuntivo dovrà porre chiaramente in evidenza la situazione del costo di ciascun servizio, e quindi sarà importante stralciare dallo stato di previsione del tesoro le spese attinenti agli oneri non ripartibili e al costo del funzionamento dei vari organi dello Stato. Oltre, quindi, a semplificare i singoli stati di previsione, occorre badare al costo dei servizi. Di qui potrà partire la manovra di una selezione della spesa, soprattutto di una riduzione della spesa di funzionamento, riduzione che avrà significato se sarà posta a disposizione del sistema di investimenti ed anche a copertura del disavanzo.

Non vorrei affrontare la questione del disavanzo in questa sede, bensì dopo la presentazione del bilancio annuale. Ma, se vogliamo avere una visione veramente programmata ed organica e non frammentaria della spesa pubblica, è necessario che essa sia messa in rapporto con i servizi essenziali che lo Stato è chiamato a prestare. Soltanto allora avremo un bilancio chiaro e programmato.

Non temo un eventuale inserimento dell'opposizione, giacché è la maggioranza a determinare con il suo voto le linee programmatiche. Ecco perché personalmente mi compiaccio del fatto che per la prima volta siano stati presentati a questo bilancio, specialmente dal gruppo comunista, numerosi e notevoli emendamenti, in quanto le prerogative parlamentari (non importa se in questo caso ciò si risolva a vantaggio dell'opposizione: è questa la caratteristica della democrazia) vengono garantite assai più con il nuovo sistema che non con il vecchio, poiché in passato il voto sui bilanci finanziari bloccava praticamente l'iniziativa parlamentare.

Quando si è discusso della riforma, i liberali hanno sostenuto che essa rappresentava una *deminutio capitis* del Parlamento; ma questa prima esperienza ha rivelato invece che nella discussione del bilancio semestrale

il Parlamento ha potuto esercitare di fatto maggiori prerogative in quanto, se non si avrà il chilometrico dibattito degli anni precedenti, ne risulteranno certamente elevati il tono e il metodo dell'esame degli stati di previsione.

Richiamo poi l'attenzione del Governo sull'opportunità che già con il 1965 si accelerino i tempi per l'approvazione di leggi delegate che consentano un riordinamento di importanti settori della pubblica amministrazione.

Si tratta innanzitutto di rivedere l'elenco dei conti consuntivi da allegare agli stati di previsione. Non interessa ormai più, ad esempio, il conto dell'Azienda acquedotto pugliese, sulla quale non vi è molto da dire, mentre interessa molto di più conoscere i conti consuntivi dell'I.N.P.S. e dell'« Inam », di grandi enti parastatali, cioè, che esercitano una notevole influenza sul nostro sistema economico. È necessario che vengano eliminati i conti ormai inutili e inseriti viceversa quelli cui il Parlamento deve prestare la massima attenzione.

È necessario poi procedere alla revisione, anche in questo caso conferendone delega al Governo, delle disposizioni che riguardano i bilanci degli enti locali e degli altri enti pubblici sottoposti al controllo della Corte dei conti. Specialmente per i comuni e le province dovrebbe essere possibile (e sarebbe un fatto estremamente importante) realizzare un sistema di presentazione di bilanci uniformato a quello statale, in modo da poter fare, se non nel settembre prossimo almeno nel corso del 1965, un bilancio consolidato della pubblica amministrazione.

Se i colleghi liberali potessero riesaminare oggi il voto contrario alla riforma dato alcuni mesi addietro (un voto negativo dato per motivi puramente politici, in quanto di partitocrazia sono anch'essi ammalati) giungerebbero forse alla conclusione che il sistema da noi proposto reca innovazioni tali da consentire di valutare chiaramente la spesa pubblica. Questo bilancio consolidato della pubblica amministrazione consentirà insomma una migliore conoscenza della realtà economica del paese.

La massima attenzione, onorevole ministro, va prestata anche alla innovazione di inserire nei bilanci dello Stato la voce concernente gli accantonamenti per i rinnovi. Ciò permetterà di avere la possibilità continuativa di aggiornare strumenti e strutture dell'apparato burocratico. Non possiamo chiedere che questa voce, come per le aziende private, si rifaccia a parametri quali quello fiscale; è necessario

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 16 GIUGNO 1964

però iniziare un metodo che ci permetterà di disporre di uno strumento di ammodernamento del nostro sistema burocratico.

Credo che si debba tributare un vivo elogio alla nostra burocrazia. Infatti la ragioneria generale dello Stato, le ragionerie centrali dei vari ministeri e il Ministero del tesoro quest'anno si sono trovati di fronte ad un lavoro veramente improbo. Si è dovuto preparare il bilancio annuale nel gennaio di quest'anno; è intervenuta la nuova legge sul bilancio, si è provveduto alla preparazione del disegno di legge riguardante il bilancio di previsione semestrale; entro il mese di settembre dovrà essere presentato il bilancio di previsione per il 1965. È stato quindi un lavoro veramente notevole.

Credo che quest'anno non sarà necessario, per il bilancio semestrale, ricorrere all'esercizio provvisorio. Sarà possibile evitarlo anche per il bilancio di previsione per l'anno 1965 a condizione che il Governo ne anticipi lievemente la presentazione rispetto al 30 settembre; e soprattutto che il ministro del tesoro esiga dai suoi colleghi che, una volta presentato il documento, non abbiano a verificarsi modifiche nell'ambito di ciascun stato di previsione, in modo tale che il Parlamento possa iniziare la discussione immediatamente dopo la presentazione del documento. Ciò sarà visto con favore dalla pubblica opinione. Nel ringraziare perciò il Governo e l'apparato burocratico, che hanno lavorato egregiamente in questo periodo, mi permetto di raccomandare la stessa solerzia nella presentazione del bilancio di previsione per il 1965.

Credo si debba apprezzare positivamente il disegno di legge al nostro esame. Quanto sta facendo il Governo farà sì che noi potremo superare felicemente l'attuale congiuntura, la quale non può e non deve essere separata dalle riforme di struttura, che possono procedere in senso parallelo; anzi talune di esse, spinte dalla congiuntura stessa, potranno avere un'applicazione quanto mai positiva.

Ad esempio, per le regioni, se saremo drastici nell'applicare quanto già il Parlamento ebbe a stabilire nel 1952, e cioè che la burocrazia delle regioni sarà tratta esclusivamente dall'ambito dello Stato, delle province e dei comuni, noi daremo prova di grande serietà e supereremo le critiche e le perplessità che oggi vengono avanzate evidentemente da ambienti che in fatto di allarmismo economico hanno saputo in passato dare notevoli prove

di capacità. (*Interruzione del Relatore di minoranza Delfino*). Avete un servizio di propaganda più efficiente del nostro al riguardo.

Ora, le regioni che nasceranno in questo modo daranno veramente notevoli prove di capacità di autogoverno locale. Ecco perché non vi sono, sotto questo aspetto, grandi difficoltà. Naturalmente, occorre agire in un certo modo. Allora si darà la prova che le regioni possono tornare a vantaggio anche del superamento dell'attuale congiuntura e bene si inquadrono nell'opera di una maggioranza che ha saputo impostare problemi annosi della nostra vita pubblica, problemi di ordine, problemi di giustizia, problemi che devono avere una soluzione.

Il Governo potrà contare su tutto il nostro appoggio, sulla capacità, sull'energia, sullo studio e sulla meditazione di tutti noi perché si possa affrontare non soltanto la situazione contingente, ma i grandi problemi di fondo che il suo programma ha portato in questa aula e per la soluzione dei quali daremo tutta la nostra collaborazione. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

Presentazione di un disegno di legge.

DELLE FAVE, *Ministro senza portafoglio*. Chiedo di parlare per la presentazione di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DELLE FAVE, *Ministro senza portafoglio*. Mi onoro presentare, a nome del ministro del tesoro, il disegno di legge:

« Aumento del fondo di dotazione dell'Istituto per l'esercizio del credito a medio ed a lungo termine nella regione Trentino-Alto Adige e della annessa sezione per il credito agrario di miglioramento ».

PRESIDENTE. Do atto della presentazione di questo disegno di legge, che sarà stampato, distribuito e trasmesso alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede.

La seduta termina alle 12,35.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI
Dott. VITTORIO FALZONE

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI