

592.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 18 GENNAIO 1967

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROSSI

INDICE

	PAG.
Congedi	30105
Disegno di legge (Seguito della discussione):	
Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969 (2457)	30105
PRESIDENTE	30105
ALPINO, <i>Relatore di minoranza</i>	30115, 30122
ANDERLINI	30117, 30122, 30123
BIANCHI GERARDO	30119, 30123
BREGANZE	30124, 30128
CAPRARA	30108, 30122, 30123
CARON, <i>Sottosegretario di Stato per il bilancio</i>	30107
COCCIA	30127
CURTI AURELIO, <i>Relatore per la maggioranza</i>	30107, 30119
DE PASCALIS, <i>Relatore per la maggioranza</i>	30127, 30132
GIOMO	30129
PASSONI, <i>Relatore di minoranza</i>	30111
	30121, 30131, 30132, 30134
PIERACCINI, <i>Ministro del bilancio</i>	30120
	30127, 30128, 30132
ROBERTI	30113
	30122, 30125, 30128, 30129, 30133
SCALIA	30115, 30122

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Bemporad, Cortese, Fada e Sinesio. (I congedi sono concessi).

Seguito della discussione del disegno di legge: Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969 (2457).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969.

Come la Camera ricorda, nella seduta di ieri è stato concluso l'esame del paragrafo 30 del capitolo terzo.

Si dia lettura dei paragrafi da 31 a 35.

BIGNARDI, *Segretario*, legge:

ORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA.

31. — La recente riforma introdotta nel bilancio statale dalla legge 1° marzo 1964, n. 62, ha per molti aspetti adeguato la contabilità dello Stato alle esigenze della programmazione. Rimangono tuttavia aperti diversi problemi, come la troppo ampia divergenza tra bilancio di competenza e bilancio di cassa; l'inclusione nel bilancio di tutti gli impegni che di fatto verranno a gravare sullo Stato; l'eccessiva rigidità della spesa degli esercizi futuri derivante dai piani pluriennali appro-

La seduta comincia alle 10.

BIGNARDI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 13 gennaio 1967.

(È approvato).

vati nel passato; la dispersione tra le varie voci del bilancio dei contributi, oneri e incentivi a favore dell'attività economica.

32. — In relazione a questi problemi si dovranno attuare importanti modifiche:

a) nelle procedure e nei tempi della spesa pubblica;

b) nella disciplina delle sovvenzioni agli Enti pubblici e per la sistemazione delle gestioni fuori bilancio;

c) nella sistemazione degli oneri pregressi, rappresentati da piani di spesa pluriennali approvati nel passato;

d) nel riordinamento del complesso e macchinoso sistema con cui lo Stato contribuisce attualmente a sostenere finanziariamente l'attività economica. In proposito si prospetta l'opportunità:

— di rivedere e fondere in una legge organica tutte le disposizioni legislative in materia di incentivi all'attività economica;

— di raggruppare in un Fondo per lo Sviluppo Economico e Sociale, le somme a tale titolo erogate, affidandone la ripartizione annuale al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.

Le linee relative alle misure accennate sono esposte nel capitolo XXII.

33. — Nello stesso capitolo sono prospettate altre innovazioni riguardanti il sistema di ripianamento dei *deficit* delle Aziende Autonome e degli Enti locali, che hanno lo scopo di porre chiaramente in evidenza il costo sopportato dalla collettività nello svolgimento di determinati servizi, e di evitare confusioni e sprechi nella gestione finanziaria degli Enti autonomi.

ORDINAMENTO FISCALE.

34. — Anche in questo settore — attraverso gli studi condotti in sede competente — sono da lungo tempo maturate le condizioni e gli orientamenti di una riforma del sistema tributario, ispirata alle esigenze di una maggiore equità ed efficienza, e di una maggiore funzionalità, rispetto alle finalità della politica economica. Nel Capitolo XXII sono esposti i criteri generali di questa riforma e le misure che nel loro contesto il Governo intende attuare nel prossimo quinquennio.

In particolare si prospettano le seguenti iniziative:

a) riordinamento dell'Amministrazione tributaria;

b) riforma delle imposte dirette, in modo da semplificare il sistema di imposizione, che

dovrà essere più tollerabile per il contribuente e più rigoroso per quanto riguarda l'accertamento;

c) riforma delle imposte indirette, anche per armonizzarsi alle direttive della Comunità Economica Europea, man mano che verranno approvate;

d) riorganizzazione della finanza locale;

e) ampliamento della base imponibile, attraverso una riduzione delle esenzioni e una repressione, meglio attrezzata, dell'evasione fiscale.

ORDINAMENTO CREDITIZIO.

35. — L'azione per lo sviluppo economico deve essere accompagnata, sul piano creditizio, da misure di coordinamento rivolte a rendere più efficace il sostegno finanziario delle iniziative produttive. Sono necessarie in particolare:

a) l'attuazione di uno stretto collegamento tra il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica ed il Comitato Interministeriale del Credito e del Risparmio per assicurare la definizione di una politica di ripartizione globale dei flussi monetari tra le varie destinazioni conformi alle linee di sviluppo fissate dal programma economico. Particolare rilievo a questi effetti assume la disciplina delle emissioni di valori mobiliari. Detto coordinamento è garantito dal disegno di legge sul Ministero del Bilancio e della Programmazione;

b) una migliore organizzazione del credito industriale a medio termine, mediante un più stretto coordinamento degli istituti operanti nel settore ed un rafforzamento ed una più organica strutturazione del sistema del Mediocredito Centrale. Le linee di tale riordinamento sono esposte nel Capitolo XVIII;

c) un più efficiente coordinamento del credito agrario ed un suo adeguamento alle esigenze di riconversione e di sviluppo della nostra agricoltura.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Roberti, Sponziello, Almirante, Guarra, Delfino, Nicosia, Franchi, Santagati, Tripodi, Galdo e De Marzio hanno proposto al n. 32, primo comma, lettera d), di sostituire l'ultimo capoverso con il seguente: « di raggruppare sotto una unica sezione, denominata Fondo per lo sviluppo economico e sociale, le somme a tale titolo erogate, affidandone la ripartizione annuale e la gestione ai singoli ministeri ed enti competenti, secondo gli indirizzi dei centri di decisione di cui al paragrafo 17 e del

Comitato interministeriale per la programmazione economica »;

nonché di sopprimere, al n. 32, il secondo comma.

Gli onorevoli Roberti, Almirante, Delfino, De Marzio, Franchi, Cruciani, Sponziello, Nicosia, Manco e Servello hanno proposto al n. 34, primo comma, terzo rigo, dopo la parola « esigenza », di inserire le seguenti: « di arrestare e gradualmente ridurre il grave onere fiscale esistente, nonché ».

Gli onorevoli Roberti, Cruciani, Almirante, Sponziello, Nicosia, Grilli, Guarra, Manco, Santagati, Tripodi e Delfino hanno proposto al n. 35, lettera a), dopo le parole « Comitato interministeriale per la programmazione economica », di inserire le seguenti: « i centri di decisione ».

Gli onorevoli Roberti, De Marzio, Tripodi, Cruciani, Grilli, Caradonna, Manco, Jole Giugni Lattari, Delfino e Calabrò hanno proposto al n. 35, lettera a), di sopprimere l'ultimo periodo.

Poiché i firmatari non sono presenti, si intende che abbiano rinunciato allo svolgimento di questi emendamenti.

Qual è il parere della Commissione ?

CURTI AURELIO, *Relatore per la maggioranza*. L'emendamento Roberti al primo comma del paragrafo 32 vuole modificare il sistema di articolazione del Fondo per lo sviluppo economico e sociale. In realtà la terminologia proposta non si accorda sostanzialmente con l'attuale metodo di bilancio, per cui mi dichiaro contrario.

Il secondo emendamento vorrebbe sopprimere il secondo comma del paragrafo 32. A noi sembra invece significativo il mantenimento di questo comma, anche per i necessari collegamenti in linea orientativa con i capitoli successivi. Se in tali capitoli vi saranno modificazioni, allora per necessità di coordinamento si tornerà indietro. Sono quindi contrario all'emendamento soppressivo.

L'emendamento Roberti al paragrafo 34 propone una riduzione dell'onere fiscale esistente, cosa questa che rientra nella parte generale riguardante la riforma fiscale. L'emendamento non è quindi accoglibile.

Circa gli emendamenti al paragrafo 35, la Commissione ha già espresso il proprio parere su argomenti analoghi a quelli trattati dalle proposte di emendamento, specie per quanto concerne i centri di decisione e i sistemi da seguire nella politica di programmazione, dichiarandosi contraria. Non posso quindi che

ribadire tale parere contrario anche in relazione a questi due emendamenti.

PRESIDENTE. Il Governo ?

CARON, *Sottosegretario di Stato per il bilancio*. Il Governo concorda con le conclusioni della Commissione e si dichiara pertanto contrario a tutti gli emendamenti presentati.

PRESIDENTE. Poiché tutti i deputati firmatari degli emendamenti non sono presenti, si intende che li abbiano ritirati.

Si dia lettura del paragrafo 36.

BIGNARDI, *Segretario*, legge:

ORDINAMENTO DELLE PUBBLICHE IMPRESE.

36. — Il sistema delle partecipazioni statali e le imprese pubbliche sono strumento della politica diretta ad avvicinare e a raggiungere finalità e obiettivi stabiliti dal programma. Gli enti e le imprese pubbliche sono chiamati a svolgere nell'ambito del settore pubblico una attiva funzione imprenditoriale. Essi opereranno secondo criteri di rigorosa economicità.

Ogni eccezione richiesta dallo Stato per legittime finalità sua proprie dovrà essere motivata e valutata — in modo controllabile — nella sua complessiva utilità sociale.

I centri imprenditoriali pubblici (pur nel rispetto della loro autonomia di gestione) sono rigorosamente impegnati all'attuazione del programma economico nazionale.

A tal fine il disegno di legge che disciplina le attribuzioni del Ministero del Bilancio e della Programmazione delega il Governo a dettare norme per l'unificazione nel Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica dei poteri di indirizzo che la legislazione vigente attribuisce al Comitato Permanente per le Partecipazioni Statali e al Comitato Interministeriale per l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica. Il CIPE ha il potere di approvare i programmi annuali e pluriennali di investimento, proposti dal Ministro competente, e le relative coperture finanziarie degli Enti autonomi di gestione, in conformità con le indicazioni del programma economico nazionale.

Per avviare a soluzione i complessi problemi di un efficace inserimento del finanziamento dei centri imprenditoriali pubblici nel sistema della finanza pubblica, il CIPE esprime il suo parere sui disegni di legge proposti dai Ministri competenti, che stabiliscono aumenti dei fondi di dotazione degli Enti gestori di imprese pubbliche, ed in base agli

orientamenti del programma indica al Comitato Interministeriale del Credito e del Risparmio le priorità delle diverse iniziative per le quali viene richiesta l'autorizzazione di emissioni obbligazionarie.

Al livello di amministrazione attiva, ai sensi della legge n. 1589 del 1956, i compiti di direttiva e di controllo sono esercitati dal Ministro per le Partecipazioni Statali. Al fine di rafforzare i suoi poteri di controllo e di vigilanza, è sottoposta all'autorizzazione del Ministero per le Partecipazioni Statali l'assunzione o vendita di partecipazioni statali effettuate da parte degli Enti di gestione direttamente o tramite società controllate.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Caprara, D'Alema, Leonardi, Barca, Giancarlo Ferri e Maschiella hanno proposto di sostituire il n. 36 con il seguente:

« Le imprese pubbliche e le imprese a partecipazione statale sono il principale strumento che lo Stato ha per orientare l'intero sistema delle scelte, verso i fini del programma.

I centri imprenditoriali pubblici (nel rispetto dell'autonomia di gestione delle singole aziende) sono rigorosamente impegnati all'attuazione del programma economico nazionale.

A tal fine sarà riformata la legge istituitiva del Ministero delle partecipazioni statali, al fine di dare al Ministero poteri effettivi di direzione e di controllo; sono dettate norme per l'unificazione nel Comitato interministeriale per la programmazione economica dei poteri di indirizzo che la legislazione vigente attribuisce al Comitato permanente per le partecipazioni statali e al Comitato interministeriale per l'Ente nazionale per l'energia elettrica; saranno create le condizioni per un più continuo controllo del Parlamento; è dato al CIPE il potere di approvare i programmi annuali e pluriennali di investimento, proposti dal Ministro competente, e le relative coperture finanziarie degli Enti autonomi di gestione in conformità con le indicazioni del programma economico nazionale; sarà presentata una legge per riformare la struttura e l'assetto delle partecipazioni statali.

Nell'ambito delle scelte definite in sede pubblica, sotto il controllo del Parlamento, le singole imprese opereranno secondo criteri di rigorosa economicità. Ogni legittima eccezione richiesta dallo Stato a tali criteri per legittime finalità sue proprie, dovrà essere motivata e valutata — in modo controllabile — nella sua complessiva utilità sociale ».

L'onorevole Caprara ha facoltà di svolgere questo emendamento.

CAPRARA. Il nostro emendamento riguarda una parte essenziale del progetto di programma, quella cioè che si riferisce agli strumenti operativi della programmazione. Dico parte essenziale perché una formulazione di fini senza la predisposizione di strumenti congrui ed efficaci sarebbe, come è di fatto, un puro esercizio formale, senza possibilità di incidere sulla realtà economica e politica.

È chiaro che noi per strumenti intendiamo quel complesso di politiche e di mezzi di intervento nell'economia che consentono all'intervento pubblico di essere quel che noi pensiamo debba essere, cioè una potente leva di sviluppo democratico dell'economia in un paese, come il nostro, in cui vige un sistema economico particolare e in cui si pone il problema di utilizzare un meccanismo di mercato, dominato dal profitto di impresa, secondo scelte operate da una volontà democraticamente formata e altrettanto democraticamente controllata.

Gli strumenti della programmazione (lo abbiamo già sostenuto ieri nel corso della discussione sugli emendamenti esaminati) consistono quindi, per noi, in una vasta ed organica articolazione di interventi sia nel settore privato, nel campo cioè delle scelte di investimenti e di localizzazione dei grandi gruppi privati (è per questo che abbiamo sostenuto ieri il problema della riforma del sistema creditizio nazionale), sia nel settore pubblico, il cui punto di partenza è rappresentato dalla necessaria riforma delle strutture delle imprese pubbliche, sia a partecipazione statale, sia di altro tipo.

Questa riforma, che è il contenuto del nostro emendamento, deve tendere a fare dell'intervento pubblico diretto nell'economia uno strumento capace di condizionare e di modificare le tendenze spontanee del sistema e l'intero processo di accumulazione, per avviare a soluzione i problemi strutturali della società nazionale. Da questa impostazione noi avanziamo la richiesta di un ampliamento qualificato della sfera di azione delle partecipazioni statali e la richiesta che a questa sfera di azione, ampliata e qualificata, sia assegnato un ruolo di rottura e di guida antimonopolistica per orientare in modo nuovo ed organico, in piena autonomia dagli interessi dei grandi gruppi ed in aperta rottura con le scelte da essi operate, lo sviluppo economico e sociale del paese.

Questa richiesta di riforma parte dalla esistenza di una questione che oggi non può ammettere equivoci proprio nel momento in cui noi affrontiamo in maniera responsabile il tema della programmazione. O l'azienda pubblica è, o continua ad essere, un servizio a disposizione del capitale monopolistico sia che produca acciaio o coltivi idrocarburi, o l'azienda pubblica deve essere un servizio della collettività, come noi riteniamo, orientato in funzione antimonopolistica e capace di intervenire per realizzare una modifica qualitativa del mercato dominato dai monopoli.

Noi ci pronunciamo evidentemente a favore di questa seconda linea cui, del resto, la nostra parte pervenne già nel dibattito del lontano 1955, quando affrontammo in questa aula e al Senato il problema della legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali. Ma su questa stessa linea, di riforma qualitativa del sistema e delle strutture delle partecipazioni statali, noi abbiamo visto recentemente pervenire anche consistenti aliquote del campo cattolico, le quali hanno lasciato una traccia positiva nello stesso parere di maggioranza in sede di esame del piano da parte della Commissione bilancio.

Mi pare quindi che questo sbocco, favorevole ad una proposta di riforma del sistema e delle strutture delle partecipazioni statali, costituisca oggi un punto di approdo importante non solo per la nostra parte, ma anche, ripeto, per parti qualificate dello schieramento cattolico. Una linea del genere si articola in una serie di interventi: nel controllo degli investimenti privati, nell'assegnazione di una funzione dirigente alle imprese pubbliche nei settori strategici dello sviluppo industriale ed agricolo, nella modifica del regime della proprietà e dei contratti nelle campagne.

Ma una linea del genere — per attenerci al tema più strettamente inerente al nostro emendamento — esige una definizione politica del ruolo nuovo da assegnare alle partecipazioni statali ed esige anche che venga affrontato il problema istituzionale delle partecipazioni statali; esige cioè la necessità di una riforma dell'ordinamento dei centri imprenditoriali pubblici. Questa esigenza, d'altra parte, è stata affacciata in questi anni assai largamente da tutta la pubblicistica democratica del settore ed era presente anche in alcuni passaggi significativi dell'ottava relazione programmatica del Ministero delle partecipazioni statali, relazione che per legge viene presentata annualmente al Parlamento.

Ricordo stringatamente, come ho detto all'inizio, che in questa VIII relazione program-

matica si affermava testualmente la necessità di un riesame degli ordinamenti, di una ricerca di nuove soluzioni e di un affinamento del controllo pubblico.

Ebbene, questa esigenza di riforma dell'ordinamento e della struttura delle partecipazioni statali, va oggi completamente delusa nel testo che ci è stato presentato, come è andata completamente delusa nella relazione programmatica. Dall'impostazione secondo la quale lo stesso Ministero delle partecipazioni statali sottolineava la necessità della ricerca di nuove soluzioni e di un riesame degli ordinamenti si è giunti nella relazione di quest'anno ad una affermazione di questo genere: « L'assetto delle partecipazioni statali attualmente esistente corrisponde in pieno agli scopi della sua attività funzionale ».

Siamo cioè nuovamente di fronte ad una impostazione che conferma la validità del sistema attuale, di quello stesso sistema che soltanto qualche anno fa, alla vigilia del dibattito sulla programmazione, si riteneva un sistema da modificare. Anzi la relazione programmatica di quest'anno del Ministero delle partecipazioni statali va ancora più in là su questa linea e afferma testualmente che « drastici interventi potrebbero determinare più danni che utilità ». Si tratta quindi di un passo indietro, significativo e qualificante, di tutta quanta la linea che si intende seguire in questo settore. Ed io credo che nella relazione programmatica al bilancio 1967 vi sia un passo indietro anche rispetto a quella stessa elaborazione del parere di maggioranza, che credo porti la firma dell'onorevole Bianchi, nel quale fu sottolineata la necessità di questa riforma; riforma la quale, ripeto, non trova spazio non solo nella relazione programmatica ma neanche nel testo che ci sta dinanzi; infatti al problema del nuovo assetto delle partecipazioni statali e in generale delle pubbliche imprese viene dedicata solo la parte terminale del punto 36 che stiamo esaminando. Nel quale punto 36 praticamente si conferma la validità della legge n. 1589 del 1956, e non si prevede la necessità di una sua riforma, accennando assai genericamente al fine del rafforzamento dei poteri di controllo e di vigilanza del Ministero soltanto a proposito di assunzione o di vendita di partecipazioni statali.

Riteniamo quindi di dover risollevarlo questo problema e riteniamo anche che sia oggettivamente possibile un incontro con quella parte dello stesso gruppo della democrazia cristiana che in sede di elaborazione presso la Commissione bilancio del parere di maggioranza e più in generale di elaborazione di que-

sto punto, ha sottolineato la necessità di una riforma del sistema o quanto meno della legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali. Esamineremo infatti di qui a poco un emendamento allo stesso paragrafo 36 che porta la firma dell'onorevole Bianchi (il quale credo si riferisca al testo del parere di maggioranza che fu approvato all'epoca della discussione del piano programmatico) che mi pare tenda a modificare questa situazione di stagnazione.

Per quanto ci riguarda, confermando la nostra posizione favorevole alla necessità di una riforma, intendiamo anche precisare che principi ispiratori di questa riforma della struttura delle partecipazioni statali potrebbero essere i seguenti: 1) le imprese pubbliche devono essere non soltanto uno strumento di attuazione, ma anche di elaborazione della politica economica nazionale; 2) tutte le imprese devono essere collocate in un unico Ministero delle partecipazioni statali; 3) devono essere radicalmente trasformati i rapporti fra Parlamento, imprese a partecipazione statale e imprese pubbliche in genere.

Siamo, per quanto riguarda il secondo punto, a favore della unificazione in un unico Ministero, al quale siano però effettivamente garantiti poteri di direzione e di controllo, al di là di quanto la legge attuale assegna al Ministero delle partecipazioni statali.

Crede che dobbiamo evitare sia rapporti puramente esecutivi fra potere politico e impresa pubblica, sia una concezione episodica, improvvisata e dispersiva dell'intervento pubblico nei vari campi dell'economia del nostro paese, perché questo sarebbe proprio l'opposto del processo globale ed unitario della programmazione.

Noi pensiamo cioè (e lo abbiamo, del resto, scritto nel nostro emendamento) ad una attività di sviluppo economico come ad una attività che sia la risultante di una dialettica costante e reciproca fra la volontà politica, cioè fra Parlamento e consigli regionali e gli organi operativi unificati a diversi livelli, che sono il Comitato interministeriale per la programmazione economica, il Ministero delle partecipazioni statali così riformato, gli enti di gestione.

Perciò noi proponiamo, nel testo dell'emendamento, che si parli di riforma della legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali, proponiamo cioè l'inquadramento delle partecipazioni statali in un certo numero di settori omogenei organizzati, non limitati però da rigide delimitazioni merceologiche e perciò in grado di svolgere una politica di integrazione fra vari settori, una politica, ad esem-

pio, di costi congiunti fra la siderurgia e la cantieristica, fra l'industria petrolifera e la meccanica estrattiva. In secondo luogo noi pensiamo che, oltre questo raggruppamento funzionale di settori omogenei, si debba realizzare oggi un intervento nuovo ed assegnare nuovi poteri di direttiva e di controllo al Parlamento, creando quello che noi abbiamo proposto nel nostro parere di minoranza: una Commissione parlamentare permanente sull'attività delle imprese a partecipazione statale, la quale, pur rispettando l'autonomia degli enti di gestione e pur tenendo conto della responsabilità dell'esecutivo, sia in grado di indirizzare l'attività pubblica secondo gli indirizzi e i fini generali previsti dalla programmazione, adeguando volta a volta i criteri di rigorosa economicità alla complessiva utilità sociale ambientale.

Ma in tema di riforma della struttura delle partecipazioni statali (e mi avvio a concludere), noi riteniamo che uno spazio diverso e nuovo debba essere dato anche alla presenza e alle funzioni dei lavoratori nell'impresa pubblica. In una situazione di grave tensione sociale e politica, come quella oggi esistente nel settore industriale, noi riteniamo di grande importanza che, in sede di approvazione del programma, si confermi la disponibilità del Parlamento a realizzare o per lo meno a stimolare questa affermazione di un sistema nuovo di rapporti nelle aziende pubbliche, un sistema nuovo di relazioni industriali che significa garantire il pieno esercizio dei diritti sindacali e politici dei lavoratori, l'intervento del sindacato a tutela delle condizioni di lavoro, l'affermazione della possibilità di consultazione dei sindacati in sede di elaborazione dei programmi di trasformazione tecnologica aziendale e nelle riunioni dei consigli di amministrazione degli enti di gestione, al fine di una amministrazione democratica delle istituzioni sociali aziendali.

Noi siamo cioè per una qualificazione delle aziende di Stato come strumento di un progresso democratico, che punti sulla riforma dell'assetto delle aziende e delle partecipazioni di Stato, ma realizzi anche una politica nuova di scelta e di indirizzi degli investimenti, perché senza questa politica non è possibile parlare di conformità con le scelte pluriennali del piano; una conformità cioè di scelta di canali e di settori di intervento. E noi abbiamo già indicato anche altrove che questa riforma delle partecipazioni, oltre ad essere un problema istituzionale, è anche un problema di politica economica: è infatti attraverso l'intervento in quei settori che noi

chiamiamo strategici e trainanti lo sviluppo e l'occupazione, che si fa in modo che l'attività dell'azienda pubblica e dell'intero settore pubblico nell'economia sia capace di agire come una forza propulsiva dello sviluppo programmatico.

Abbiamo indicato quali sono questi settori strategici: sono quelli dell'elettronica, della meccanica, che contiene in sé alti tassi di ricerca tecnologica; in particolare della meccanica delle telecomunicazioni e di tutto il sistema della razionalizzazione dei processi dell'agricoltura moderna e dell'agricoltura meridionale. Contenuto primo di questa riforma è infatti la necessità di garantire innanzitutto, per il tramite o per l'intervento delle aziende pubbliche, quello sviluppo armonico ed equilibrato del Mezzogiorno che è una condizione dello sviluppo nazionale; sviluppo armonico del Mezzogiorno che impone oggi di sostituire al calcolo del massimo profitto per unità di capitale il criterio della produttività sociale e della efficienza dell'intero ambiente.

Ho finito, signor sottosegretario. Questi sono i criteri di fondo che hanno ispirato il nostro emendamento: criteri di fondo che noi proponiamo agli altri gruppi democratici e raccomandiamo all'esame meditato coerente ed all'approvazione dell'Assemblea. (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Gli onorevoli Valori, Passoni, Alini, Pigni, Cacciatore, Minasi, Avolio, Sanna, Luzzatto e Curti Ivano hanno proposto di sostituire il n. 36 con il seguente (come la Camera ricorda, questo emendamento era stato riferito erroneamente al paragrafo 20):

« Gli enti e le imprese pubbliche sono chiamati a svolgere, nel quadro dell'economia nazionale; una funzione propulsiva dello sviluppo economico e di attuazione del programma.

L'attività delle aziende pubbliche deve essere organizzata mediante piani settoriali, effettuando imputazioni di costo in ragione di esigenze generali e sociali, coprendole con corrispondenti e speciali dotazioni finanziarie statali, salvaguardando i criteri di economicità per i costi rimanenti e quindi per la gestione ordinaria.

Il CIPE ha il potere di approvare i programmi annuali e pluriennali di investimento, proposti dal ministro competente, e le relative coperture finanziarie degli enti autonomi di gestione, in conformità con le indicazioni del programma economico nazionale.

Una politica nuova verso il settore pubblico comporta l'abbandono della politica di incentivazione all'iniziativa privata e la con-

centrazione esclusiva della spesa pubblica in direzione dell'industria statale; una nuova disposizione del credito che renda disponibile il mercato dei capitali in maniera adeguata e attui perciò una selezione commisurata ad un nuovo metro di scelte; una riforma fiscale che non si limiti ad attuare la progressività delle imposte ma incida sull'autofinanziamento dei grandi complessi privati ».

PASSONI, Relatore di minoranza. Chiedo di svolgere io questo emendamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PASSONI, Relatore di minoranza. Il nostro emendamento si richiama in larga parte ai concetti illustrati poc'anzi dall'onorevole Caprara e che noi evidentemente condividiamo. Però contiene alcuni punti che riteniamo particolari e caratteristici, tali quindi da meritare che l'Assemblea si pronunci su di essi.

Il primo punto sul quale preghiamo l'Assemblea di riflettere, e possibilmente di dare un voto favorevole, riguarda il modo come dovrebbero svolgere la loro attività le aziende pubbliche: è cioè necessario, a nostro giudizio, che non ci si limiti nel piano a dare delle indicazioni generiche, ma vengano indicati con sufficiente concretezza alcuni criteri che consentano di avere fin d'ora le idee sufficientemente chiare sul modo come l'industria di Stato svolgerà e svilupperà la sua attività produttiva. Il primo criterio che suggeriamo è quello dei piani settoriali: riteniamo cioè che l'industria pubblica, le aziende pubbliche debbano portare avanti la loro attività nel paese sulla base di piani elaborati per settori. Questi piani settoriali che non soltanto consentirebbero alle aziende di procedere nella loro attività sulla base di criteri stabiliti in precedenza, ma anche all'autorità politica e al Ministero delle partecipazioni statali, di esercitare nei loro confronti un controllo diretto e soprattutto di osservare costantemente se la loro attività si inserisca armonicamente nel quadro del piano generale di sviluppo economico del paese.

Connessa all'esigenza dei piani settoriali, che noi riteniamo debba essere soddisfatta nel piano quinquennale, vi è anche quella di affrontare in modo esplicito i criteri di gestione delle aziende pubbliche. Su questo grave problema si sono avuti in quest'aula numerose discussioni che hanno consentito di individuare due correnti: quella di coloro i quali vogliono che le aziende pubbliche vengano amministrate secondo criteri di stretta econo-

micità, e quella di coloro che invece vorrebbero che le aziende pubbliche fossero amministrate prevalentemente sulla base di interessi generali e politici.

In diverse occasioni, nel passato, abbiamo sottolineato la nostra opposizione a consentire che, sotto il pretesto di esigenze generali, le aziende pubbliche diventino dei grossi carrozoni all'ombra dei quali possa allignare la piaga veramente grave del sottogoverno.

Noi riteniamo tuttavia che non si possa non ricordare che alle aziende pubbliche non sono affidati soltanto compiti strettamente produttivi per cui, proprio per la loro natura di aziende-pilota, di aziende sulle quali poggia lo sviluppo economico generale del paese, una eccessiva rigidità dal punto di vista economico, rischierebbe di non consentire alle aziende pubbliche di assolvere i compiti di incentivazione e di spinta verso lo sviluppo economico generale del paese, loro spettanti.

Ecco perché il nostro emendamento propone di indicare due modi distinti per affrontare gli oneri che pesano sulle aziende pubbliche. Si propone, in altri termini, di richiamarsi costantemente e rigidamente al criterio dell'economicità per quanto riguarda la gestione ordinaria, svincolando però da questa quelle spese e quegli oneri, che non hanno un riferimento diretto all'attività produttiva, ma che si ricollegano ad esigenze generali di sviluppo di una zona, di una regione, di una provincia o dell'intero paese; questi costi andrebbero imputati a speciali dotazioni finanziarie assicurate dallo Stato alle aziende pubbliche affinché esse possano esercitare la loro funzione di stimolo senza negative incidenze sulla capacità economica e produttiva.

Queste sono le ragioni per le quali noi insistiamo in modo particolare su questo emendamento. Lasciare le cose così come sono oggi e così come sono rimaste nel testo del programma, significherebbe consentire il permanere di un equivoco circa i criteri di amministrazione delle aziende pubbliche. Un equivoco dietro il quale evidentemente ciascuno potrà continuare a sostenere, a suo piacimento, il criterio di una rigorosa economicità ovvero quello delle esigenze di carattere collettivo e generale.

Appare evidente che approvando il nostro emendamento questo nodo viene sciolto in modo definitivo, rendendo quindi possibile verificare con estrema chiarezza l'economicità dell'attività ordinaria produttiva delle aziende pubbliche e l'entità dei costi straordinari di carattere sociale.

È chiaro che le dotazioni finanziarie per sostenere queste spese particolari dovrebbero essere conferite dallo Stato, non sulla base di decisioni assunte in sede aziendale, ma sulla base di scelte e decisioni prese in sede di elaborazione dei piani settoriali da parte dell'autorità politica che determina il quadro generale dello sviluppo organizzato del paese.

L'altro punto, infine, per cui il nostro emendamento presenta caratteristiche diverse e particolarmente qualificanti rispetto ad emendamenti analoghi, è l'esigenza, da sottolineare con particolare vigore, che non vengano concesse porzioni di risparmio pubblico alla attività e all'iniziativa delle aziende private, perché tutto il risparmio pubblico deve essere destinato esclusivamente alle industrie statali, come strumenti atti a favorire e a consentire il massimo sviluppo dell'economia del nostro paese.

Connessa all'esigenza di chiarimento della funzione dell'impresa pubblica, è l'altra della riforma fiscale cui facciamo riferimento nel nostro emendamento.

La riforma fiscale non dovrebbe limitarsi — questo è il senso delle nostre proposte — a razionalizzare il sistema tributario del nostro paese, ma deve proporsi anche di incidere, in qualche misura, sul meccanismo di autofinanziamento dei grandi complessi privati. Proprio nel paragrafo in cui si parla del ruolo preminente che si vuole affidare all'industria di Stato, il riferimento all'esigenza di un meccanismo fiscale che consenta un controllo dell'autofinanziamento capitalistico, è opportuno in quanto consente agli organi del piano, sulla base di queste affermazioni di principio, di manovrare in modo tale da realizzare la piena autonomia e il pieno sviluppo dell'industria di Stato.

Vorrei rivolgermi alla cortesia mai smentita del sottosegretario di Stato Caron per insistere ancora sulla prima parte del nostro emendamento, che riguarda i criteri di gestione, proprio perché desideriamo che nella nostra Assemblea vi sia estrema chiarezza sul punto nel momento in cui affrontiamo questa discussione.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Roberti, Almirante, Delfino, Servello, Cruciani, Galdo, Calabrò, Jole Giugni Lattari, Guarra, Santagati e Nicosia hanno proposto, al n. 36, primo comma, di sopprimere il primo periodo.

Gli onorevoli Roberti, Almirante, Romualdi, De Marzio, Tripodi, Cruciani, Grilli, Guarra, Nicosia, Delfino e Galdo hanno proposto

di sopprimere, al n. 36, i commi secondo, terzo e quarto.

L'onorevole Roberti ha facoltà di svolgere questi emendamenti.

ROBERTI. Come è stato già fatto osservare dai due colleghi che mi hanno preceduto in questa discussione — gli onorevoli Caprara e Passoni — sarebbe opportuno che, proprio con riferimento a questo paragrafo, il Governo illustrasse il proprio punto di vista. Qui ci troviamo di fronte a una norma molto sintetica sotto alcuni aspetti, e viceversa del tutto inutile sotto altri, che disciplina l'ordinamento delle imprese pubbliche.

Se si tiene conto che una economia programmata deve servirsi, come suoi strumenti, delle imprese pubbliche e delle imprese private, è chiaro che l'impostazione governativa del problema dell'ordinamento delle pubbliche imprese è di primaria importanza ai fini della chiarezza dell'orientamento governativo in questa materia.

Signor Presidente, è estremamente difficile, per varie ragioni, svolgere questa discussione. Anzitutto per la fretta, neppure dissimulata, con la quale la maggioranza conduce la discussione, e di cui si è avuto prova stamane, quando in cinque minuti sono stati discussi (anzi, non discussi) quattro paragrafi. Una fretta resa altresì palese direi quasi dalla iattanza con la quale la maggioranza, la Commissione e il Governo si oppongono, in modo preconcepito, ad accettare e, direi quasi, anche solo ad esaminare gli emendamenti che vengono proposti dall'opposizione. Una discussione difficile perché in questo programma è compresa tutta intera l'attività della nazione, in tutte le sue forme, in tutte le sue caratteristiche, in tutte le sue applicazioni; il che richiede uno sforzo non trascurabile per la puntualizzazione dei concetti e per ricondurre sul piano di una sobria discussione parlamentare quello che altrimenti rischierebbe di diventare un esame dello scibile universale. Una discussione resa ancora più difficile dalla palese disattenzione in cui essa si svolge; con l'aggravante che intorno al ministro del bilancio, che non ha soltanto queste cose da fare, si affollano numerosi colleghi per discutere altre questioni, per cui diventa ancora più difficile condurre il discorso sulle idee e portarlo a compimento. Dopo questa osservazione di fondo e di ordine metodologico, riprendo il mio discorso.

Per quanto riguarda l'ordinamento delle pubbliche imprese, è partita da varie parti la richiesta al Governo di precisare l'impo-

stazione della sua politica relativamente a questo problema.

Ci troviamo di fronte ad un paragrafo il quale dice: « Il sistema delle partecipazioni statali e le imprese pubbliche sono strumento della politica diretta ad avvicinare e a raggiungere finalità e obiettivi stabiliti dal programma ».

Questa affermazione, di cui chiediamo la soppressione, dice troppo o dice niente. Dice troppo se si vuole intendere che nel sistema delle partecipazioni statali e delle imprese pubbliche si riassume praticamente la politica diretta ad avvicinare e a raggiungere finalità e obiettivi stabiliti dal programma, perché in tal caso questo periodo rappresenterebbe la negazione implicita dell'elencazione di quei famosi centri di decisione, di cui si faceva menzione al paragrafo 17, e che costituisce il *Leitmotiv* dei nostri emendamenti al riguardo.

In sostanza, noi riteniamo che una programmazione, cioè un sistema di economia programmata e controllata, in tanto possa coesistere con il principio della libertà e con i principi del nostro ordinamento costituzionale, in quanto nella elaborazione, nella formazione e nell'attuazione del programma vi sia quel concerto, che l'onorevole De Pascalis invece negava, di tutte le componenti della vita economica, sociale e politica della nazione, su posizioni di eguaglianza intesa non in senso meramente aritmetico, ma in senso giuridico. Viceversa, mentre abbiamo constatato con soddisfazione che nel paragrafo 17 vi è una elencazione di questi centri di decisione, ci siamo visti poi respingere un emendamento iniziale allo stesso paragrafo con il quale tendevamo appunto ad evidenziare la loro funzione di protagonisti dell'economia programmata. In quella sede ci è stato detto che la elencazione del paragrafo 17 rappresenta solo la constatazione di un dato di fatto sulla cui base si opera una graduazione di responsabilità. Vediamo inoltre che, nelle varie parti di costruzione di questo complesso edificio, taluni di questi centri di decisione vengono obliterati, per porre l'accento sugli altri. Così, quando sentiamo dire che il sistema delle partecipazioni statali e le imprese pubbliche rappresentano lo strumento della politica diretta a raggiungere finalità ed obiettivi stabiliti dal programma, ecco che il centro di decisione di tutto il programma economico si sposta dal concerto delle varie componenti — economiche, sociali e politiche — su questa sola componente, cioè sulle partecipazioni statali e sulle imprese pubbliche e quindi sul potere politico che

governa le partecipazioni statali e le imprese pubbliche.

Questa nostra preoccupazione è accresciuta dal rifiuto opposto alla partecipazione delle altre componenti: componenti di ordine sindacale, di ordine economico o di altra natura, come ad esempio il CNEL, sia pure a titolo consultivo. Questa serie di rifiuti ad accettare la collaborazione di queste altre forze aumenta il nostro sospetto, la nostra preoccupazione (ed è la preoccupazione di gran parte dell'opinione pubblica italiana che si pone in posizione polemica, negativa, fortemente dialettica nei confronti di questa programmazione) che la rivendicazione ai centri di potere politico delle scelte, delle impostazioni e delle direttive, nella elaborazione e poi nell'attuazione del piano, con il confinamento ad una funzione puramente consultiva, di comodo e di apparenza delle altre componenti, rappresenti praticamente una programmazione imposta.

Questo corrompe inevitabilmente ogni possibilità di determinare quei benefici effetti che l'economia programmata e l'economia controllata indubbiamente potrebbero e dovrebbero procurare all'economia di uno stato moderno qual è lo Stato italiano.

Proprio per fugare queste preoccupazioni abbiamo proposto una serie di correzioni e di emendamenti. Innanzitutto sosteniamo che questo primo periodo del paragrafo 36 o prova troppo o non prova niente. O è superfluo poiché, se il sistema delle partecipazioni statali e delle imprese pubbliche rappresenta una componente come le altre, è inutile voler sottolineare quella senza indicare anche le altre, oppure determina inevitabilmente il sospetto che sulle partecipazioni statali e sulle imprese pubbliche si incentri praticamente l'attuazione delle finalità e degli obiettivi del programma, con una vera e propria espropriazione delle altre componenti e delle altre forze economiche e sociali.

Questa è quindi la ragione per la quale, in assenza di precisazioni da parte del Governo nel senso da noi caldeggiato, chiediamo la soppressione del primo periodo dal primo comma del paragrafo 36.

Anche per quanto riguarda i successivi commi secondo, terzo e quarto, di cui chiediamo la soppressione, debbo osservare che ci troviamo di fronte a delle stranezze. Il primo comma, dopo il periodo dianzi citato, dispone che gli enti e le imprese pubbliche sono chiamati a svolgere nell'ambito del settore pubblico un'attiva funzione imprenditoriale e che essi operano secondo criteri di rigorosa economicità. Ma dopo questa affermazio-

ne, che praticamente rappresenta una scelta di ordine politico e di ordine economico, la scelta del criterio dell'efficienza, sostanzialmente consigliato anche dal CNEL nel suo parere generale alla programmazione, nel comma successivo si dispone che ogni eccezione richiesta dallo Stato per legittime finalità sue proprie dovrà essere motivata e valutata, in modo controllabile, nella sua complessiva utilità sociale. Questo, a nostro avviso, contraddice la posizione precedente. Infatti, o si riconosce che le imprese pubbliche devono essere gestite secondo un criterio di rigorosa economicità oppure questo criterio non si riconosce; ma, se lo si riconosce, non si può contemporaneamente dichiarare che lo Stato, per finalità sue proprie, può chiedere di derogare a questo principio (a chi, poi, se è lo Stato che gestisce queste stesse imprese?), altrimenti si finisce per consentire allo Stato di abbandonare il criterio della stretta economicità per altri criteri ogni volta che lo ritenga opportuno: il Parlamento stesso, approvando il documento in discussione, gli riconoscerebbe questo potere. Viene poi fatto di chiedersi come saranno motivate queste deroghe e chi effettuerà i necessari controlli, considerato che la gestione delle imprese a partecipazione statale è un fatto amministrativo che fa capo direttamente all'esecutivo. Anche sotto questo profilo, pertanto, consigliamo la soppressione del secondo comma.

Per quanto riguarda i commi terzo e quarto, essi ci sembrano o superflui oppure messi con la solita intenzione di accentrare al massimo nel Governo il potere di direzione dell'economia programmata.

Questi sono i motivi, molto succintamente esposti, dei nostri emendamenti. Concludendo, rinnovo ancora una volta la richiesta che su questa parte, relativa all'ordinamento delle pubbliche imprese, il rappresentante del Governo, in risposta e a me e agli altri colleghi che hanno avanzato da altri punti di vista e con altri obiettivi delle perplessità, voglia indicare con precisione la linea politica che il Governo intende seguire.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Storti, Scalia, Armato, Borra, Sabatini, Borghi, Nullo Biaggi, Gitti, Colleoni, Zanibelli, Cengarle, Girardin, Cavallari, Toros, Carra, Ceruti, Vincenzo Marotta, Sinesio, Cappugi e Gagliardi hanno proposto, al n. 36, di sopprimere il secondo e terzo periodo del primo comma e il secondo comma.

SCALIA. Chiedo di svolgere io questo emendamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCALIA. Desidero esprimere brevemente le ragioni e i motivi che ci hanno spinti a presentare questo emendamento. Dirò subito che il vecchio testo ci convinceva di più. Oggi infatti sono stati introdotti degli elementi che risultano o superflui o quanto meno oscuri, dato che non si riesce a comprendere la loro *ratio* né la loro *intentio*. Il vecchio testo recitava: « I centri imprenditoriali pubblici... sono rigorosamente impegnati all'attuazione del programma economico nazionale ». Nel nuovo testo sono stati invece introdotti pregiudizialmente due commi, in cui si riafferma la necessità che nell'ambito del settore pubblico si svolga un'attiva funzione imprenditoriale e che si operi secondo criteri di rigorosa economicità. Non sarò certo io a disconoscere tale necessità; desidero però richiamare l'attenzione dei colleghi e dell'onorevole ministro sul primo comma del paragrafo 36 nel quale, quando si parla del sistema delle partecipazioni statali e delle imprese pubbliche, si dimentica che quest'ultima categoria, che è amplissima, comprende anche le imprese che gestiscono pubblici servizi le quali, proprio per questa ragione, non possono operare secondo criteri di rigorosa economicità. È perciò necessario chiarire il significato di « imprese pubbliche ». Quindi, e desidero sottolinearlo, noi abbiamo presentato questo emendamento non già per disconoscere la funzione imprenditoriale che le imprese e gli enti pubblici sono chiamate a svolgere o negare la necessità che esse operino secondo criteri di rigorosa economicità, bensì perché riteniamo superflua tale affermazione che è già contenuta espressamente nella legge sulle partecipazioni statali e in tutto il testo della programmazione.

Noi troviamo anche di dubbia e difficile attuazione e di scarsa operatività pratica l'altro comma che dice: « Ogni eccezione richiesta dallo Stato per legittime finalità sue proprie dovrà essere motivata e valutata — in modo controllabile — nella sua complessiva utilità sociale ». Qual è il significato pratico di questa affermazione? Poiché penso che il Governo non abbia voluto adottare una simile dizione per creare una strozzatura, la finalità di questo comma dovrebbe essere quella di rendere possibile, disattendendo lo stesso criterio di rigorosa economicità, un intervento dello Stato per ragioni di carattere sociale. Ma io vorrei che questo intervento statale fosse del tutto sganciato dal criterio stabilito nel secondo comma del paragrafo 36, che, pur volendo essere pratico, risulta del tutto teorico

ed astratto. Perciò abbiamo chiesto la soppressione di tale comma. Riteniamo inoltre che le partecipazioni statali e le imprese pubbliche, pur nel rispetto dei principi contenuti nelle loro leggi istitutive e dei loro fini istituzionali, debbano svolgere un'azione propulsiva in alcuni settori e zone.

Ma perché tale azione sia tempestiva ed efficace è appunto necessario eliminare dal programma questi pericolosi elementi di rigidità. Di qui la validità dei nostri emendamenti, sui quali insistiamo, pur dichiarandoci disposti a discutere e approvare ogni modifica dei primi due commi del paragrafo 36 che valga a chiarirli e a migliorarli.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Alesi, Alpino, Badini Confalonieri, Barzini, Guido Basile, Baslini, Francantonio Biaggi, Bignardi, Bonea, Botta, Bozzi, Cantalupo, Cannizzo, Capua, Carriota Ferrara, Cassandro, Catella, Cocco Ortu, Cottone, De Lorenzo, Demarchi, Durand de la Penne, Ferioli, Riccardo Ferrari, Giomo, Goehring, Leopardi Dittaiuti, Malagodi, Gaetano Martino, Marzotto, Messe, Palazzolo, Pierangeli, Emilio Pucci, Taverna, Trombetta, Valitutti e Zincone hanno proposto al paragrafo 36 di sopprimere il secondo comma;

subordinatamente, dopo le parole: « in modo controllabile », di aggiungere le seguenti: « anche in modo contabile »;

e di inserire, dopo il secondo comma, il seguente:

« L'intervento pubblico nella diretta attività produttiva mediante assunzione di partecipazioni statali nell'ambito di un quadro organico dovrà essere limitato a settori specificamente stabiliti dalla legge. Tutte le partecipazioni statali che non siano giustificate da gravi ragioni di ordine economico e sociale dovranno essere smobilizzate. Lo smobilizzo delle attività pubbliche in campo economico dovrà essere indirizzato a promuovere lo sviluppo dell'azionariato popolare ».

ALPINO, *Relatore di minoranza*. Chiedo di svolgere io questi emendamenti.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ALPINO, *Relatore di minoranza*. Noi riteniamo che l'espressione: « in modo controllabile » sia del tutto insufficiente e chiediamo pertanto l'inclusione della dizione: « anche in modo contabile », perché questo controllo avvenga su elementi obiettivi. Non basta affermare con direttive generiche e con dichiarazioni di buona volontà o riproponendosi risultati a lunga scadenza questo criterio dell'uti-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 GENNAIO 1967

lità sociale, ma anche in questa materia è indispensabile un po' di « far di conto », cioè il dimostrare concretamente e tangibilmente la utilità che dovrebbe giustificare investimenti o spese.

Di più larga portata è il successivo emendamento aggiuntivo al secondo comma. Apprezziamo talune formulazioni del paragrafo 36 in particolare là dove si riafferma quel criterio di rigorosa economicità che finora ha avuto però un carattere soprattutto ideologico, non essendo stato riscontrato nei fatti. Apprezziamo che quanto meno si sia avuto il coraggio, proprio sul piano ideologico, di affermare questa esigenza, che è sempre stata da noi prospettata. Riteniamo tuttavia che vi siano altre aggiunte da operare per rendere meglio aderente la finalità del paragrafo a quei criteri che riteniamo indispensabili per il raggiungimento di obiettivi di efficienza e di ordine nell'ambito delle partecipazioni statali e anche nei riguardi dei rapporti delle partecipazioni medesime con gli altri settori produttivi.

La prima parte del nostro emendamento aggiuntivo riguarda la delimitazione dei settori di intervento che, secondo una nostra vecchia istanza, dovrebbe essere fatta con atto del Governo o meglio ancora con legge. È questo un vecchio problema a cui non si è mai data una soluzione precisa ed univoca. Si è sempre cercato, infatti, di giustificare l'intervento statale facendo leva su situazioni particolari, sulla natura magari tendenzialmente monopolistica, basata su monopoli naturali o acquisiti, di certi settori o adducendo motivi di utilità sociale (principi di propulsione o altri del genere), però non è mai stato definito precisamente l'ambito di tale intervento. È chiaro però che una definizione deve intervenire a questo riguardo, in quanto le imprese a partecipazione statale fruiscono notoriamente di rilevanti privilegi sul piano operativo e finanziario, per cui, se non esiste una delimitazione pregiudiziale, è evidente non solo che qualsiasi settore può, in ogni momento, costituire oggetto di un intervento pubblico, ma che questo intervento può giungere fino al punto di limitare fortemente l'iniziativa privata in quel settore.

Un insigne economista, il von Hayek, ha scritto che lo Stato, quando vuole, può eliminare, in qualsiasi settore, l'iniziativa privata, perché in nessun settore essa è in grado di resistere ad una concorrenza statutale, anche se è fatta sulla base di costi maggiori. Riteniamo pertanto che questa definizione sia necessaria. Come i colleghi ricorderanno, i passati governi, almeno per un certo periodo, la

ritennero anche essi necessaria. Si ricorderà anzi che fu nominata la Commissione Giacchi, anteriormente alla costituzione del Ministero delle partecipazioni statali, che doveva riordinare e definire tutta questa materia. Furono allora redatte due relazioni, una per la maggioranza e una di minoranza. Nella relazione Giacchi, più favorevole al sistema delle partecipazioni, si stabilì che le partecipazioni avrebbero dovuto accentrarsi nei settori propulsivi, nei settori cosiddetti di base, che sono preparatori ed inquadratori dell'attività generale, e soprattutto nel campo dei pubblici servizi, come del resto allora avveniva in gran parte. Poi a mano a mano questa teoria è stata sviluppata in senso espansivo e siamo arrivati alle affermazioni del ministro Bo, il quale dichiara che bisogna ormai attaccare in pieno tutti i settori, nessuno escluso, della trasformazione e delle industrie manifatturiere. Praticamente non c'è più alcun confine. Abbiamo visto inoltre che secondo la direttiva del ministro Mancini si cerca di estendere la partecipazione anche nel campo edilizio, nel campo della produzione dei materiali da costruzione, se non addirittura delle costruzioni edilizie vere e proprie. Vediamo inoltre che talune imprese a partecipazione statale già si dedicano ad altri campi: ad esempio, alla grande distribuzione commerciale, ai grandi magazzini, campi in cui non vi è certo carenza di concorrenza.

Sotto questo profilo quindi riteniamo che, per mantenere una omogeneità obiettiva ed una obiettiva efficienza nell'ambito delle partecipazioni, sia necessario delimitare organicamente, secondo criteri di razionalità e di convenienza, questo campo di intervento e ciò anche a garanzia elementare delle imprese private degli altri settori produttivi, le quali dovrebbero affrontare altrimenti una concorrenza che io dico sleale, in quanto basata su privilegi e su facilitazioni, e che non sarebbero certo da questa situazione indotte a sviluppare quello sforzo di iniziativa, di rimodernamento, di efficienza e di espansione che per tanti versi il Governo ad esse richiede con insistenza per vincere la crisi economica e per dare veramente un avvio all'espansione economica.

Una seconda parte del nostro emendamento aggiuntivo accenna allo smobilizzo di quelle partecipazioni statali che non siano giustificate da gravi ragioni di ordine economico e sociale e che quindi non abbiano più ragione di continuare ad esistere. A me pare che sia essenziale riaffermare ciò perché nessuno nega, specialmente proprio ora che stiamo varando una politica di programmazione che significa

precisamente coordinamento, armonia e riordinamento.

Ed aggiungiamo ancora, secondo un principio che a noi è particolarmente caro, che questi smobilizzi dovrebbero offrire la possibilità di dar luogo ad esperimenti di sviluppo dell'azionariato popolare, cioè di quello sviluppo di una partecipazione di tutti i ceti più modesti e dei lavoratori in particolare alla proprietà dei capitali produttivi, che a nostro avviso rappresenta il giusto ed equilibrato inserimento del concetto della socialità in quella efficienza che è data dall'iniziativa privata e dal movimento del privato risparmio in tutto ciò che è espansione economica.

PRESIDENTE. L'onorevole Anderlini ha proposto al paragrafo 36 di sostituire l'ultimo comma con i seguenti:

« Al fine di rafforzare i poteri di controllo e di vigilanza del Ministero per le partecipazioni statali è sottoposta alla autorizzazione del Ministero stesso l'assunzione o vendita di partecipazioni statali effettuate da parte degli Enti di gestione direttamente o tramite società controllate.

Una apposita legge provvederà al riordino del Ministero e del sistema delle partecipazioni statali affinché, definendo i poteri di direzione del primo nel pieno rispetto della autonomia delle gestioni, sia assicurato il raggiungimento degli obiettivi assegnati dal piano ».

Ha facoltà di svolgere questo emendamento.

ANDERLINI. Siamo certamente ad uno dei punti cruciali della discussione del capitolo terzo: quello che tocca da vicino il ruolo che spetta nella programmazione economica alle aziende pubbliche e a quelle a partecipazione statale in maniera particolare. Non a caso proprio sul paragrafo 36 di questo capitolo abbiamo avuto in Commissione una discussione abbastanza vivace nel corso della quale si sono manifestate nei vari gruppi posizioni di notevole interesse e rilievo. Purtroppo la discussione in Commissione non è approdata — come pure in un primo tempo sembrava possibile — ad una conclusione positiva ed il testo che abbiamo di fronte (mi riferisco all'ultimo comma del paragrafo 36), non risolve a mio giudizio il grosso problema che pure abbiamo davanti. Qui non è più in discussione il volume degli investimenti delle aziende pubbliche rispetto a quello degli investimenti delle aziende private; non è nemmeno in di-

scussione la qualità di questi investimenti, problemi che sono stati affrontati nei paragrafi precedenti e che torneranno in maniera più specifica in uno dei capitoli successivi del piano. Qui è in discussione il ruolo che il complesso delle partecipazioni statali e in particolare il Ministero delle partecipazioni statali deve pur avere nel quadro della programmazione. La scelta è quindi di carattere prevalentemente politico. Diciamo pure, per tranquillizzare gli animi, che non comporta oneri o spostamenti di cifre. Si tratta di stabilire se il Ministero delle partecipazioni statali deve restare, *grosso modo*, quello che è o se nelle mutate condizioni in cui ci veniamo a trovare, nel quadro del piano diciamo, questo Ministero e l'intero sistema delle partecipazioni statali debba assumere un ruolo, un peso, un significato diversi.

La legge del 1956, che tutti quanti conosciamo, definisce i poteri del Ministero delle partecipazioni statali in un brevissimo inciso, che potrebbe sembrare quasi casuale. Si dice: « con i poteri di controllo e di direttiva ». Nella pratica che si è avuta dell'applicazione di questa norma (controllo e direttiva anche nei confronti di organi giurisdizionali), è risultato che, tutto sommato, il Ministero si è limitato ad emettere circolari (diciamo una circolare al mese, per esempio) delle quali poi le direzioni degli enti di gestione possono tener conto o anche, come molte volte è capitato, tenersele nel cassetto.

Possiamo pensare che i grossi compiti che il piano assegna alle aziende pubbliche debbano restare in ultima istanza affidata ad un inciso della legge del 1956, nel senso che ho ricordato? Se non interverrà nessun cambiamento nel testo dell'ultimo comma di questo paragrafo 36, ho l'impressione che le mille cose che abbiamo detto, più o meno concordemente, sul grande ruolo che spetta all'azienda pubblica nel quadro della programmazione economica risulteranno di fatto lettera morta. Oggi infatti, come è noto, il Ministero non è nelle condizioni di controllare praticamente niente.

Abbiamo dovuto scrivere nel piano — e nel mio emendamento il primo comma ripete praticamente il testo già al nostro esame — (ed io spero che questa norma abbia valore vincolante dal momento in cui essa sarà votata) che il Ministero ha diritto di dare o meno l'autorizzazione per l'acquisto o la vendita di partecipazioni statali effettuate da enti di gestione direttamente o tramite società controllate, perché in realtà fino

ad oggi il Ministero non aveva nemmeno questi poteri e si verificavano scambi e vendite di pacchetti azionari non solo senza l'autorizzazione del Ministero, ma in alcuni casi — il ministro delle partecipazioni statali potrebbe testimoniare — senza che il Ministero stesso ne fosse informato.

È chiaro che si tratta anche di un problema di politica generale, che riguarda, in certo senso, la struttura generale dello Stato e, se si vuole, anche la Presidenza di quest'Assemblea. Come è possibile — cosa che molte volte ci è stato dato di riscontrare — che un ministro responsabile delle partecipazioni statali non sia in grado, in molti casi, non solo di influire sulle direttrici generali di sviluppo del sistema, o di impartire disposizioni, ma nemmeno di sapere quello che effettivamente accade all'interno delle partecipazioni statali?

Ora io non voglio riprendere la lunga discussione che si è fatta a proposito del sistema. Ho accennato ai problemi del Ministero, vi ritornerò alla fine. Vale la pena di spendere solo qualche parola per richiamare all'attenzione dei colleghi i problemi all'interno del sistema. E in corso in questo Parlamento, credo da molti anni, dall'epoca in cui il Ministero fu costituito nel 1956, una discussione su come costituire gli enti di gestione. Nella stessa legge istitutiva si fa cenno a questo problema. Tale cenno però è rimasto lettera morta e non ha avuto alcuno sviluppo.

Da parte di alcuni si è sostenuta per lungo tempo la tesi degli enti di gestione per settori omogenei, che sembrava la più rispondente alla funzione antimonopolistica a cui le aziende a partecipazione statale dovrebbero assolvere. Questa tesi degli enti di gestione omogenei merceologicamente si è scontrata con la realtà dei poli settoriali integrati che oggi abbiamo, in particolare con il più grosso di questi enti che è indubbiamente l'IRI.

Il ragionamento che veniva fatto dall'altra parte, cioè dai sostenitori di una tesi diversa, era che non è possibile oggi smobilitare una staffa dirigenziale di dimensioni notevoli e altamente qualificata come quella dell'IRI per suddividere, per esempio, l'IRI in 2-3-4 enti di gestione diversi. Questo determinerebbe un abbassamento della qualità di direzione. Senonché, è capitato (non starò qui adesso a sostenere per intero la tesi degli enti di gestione omogenei), come è noto alla Camera, due anni fa, se non erro, che all'ente di gestione polisettoriale integrato,

qual è l'IRI, abbiamo aggiunto, purtroppo, per legge, con un voto al quale non partecipai, un altro piccolo ente polisettoriale integrato, che è l'EFIM, contraddicendo in questo modo tutte le teorie, sia quelle di coloro che vogliono gli enti omogenei sia quelle di coloro che tendono all'ente polisettoriale integrato, scoprendo così ancora una volta (non c'era, in realtà, bisogno di una ulteriore riprova) qual è la sostanza reale del sistema delle partecipazioni statali in Italia.

Io vorrei che ci parlassimo abbastanza chiaramente. Le nostre aziende a partecipazione statale, nella migliore delle ipotesi, fanno una politica aziendalista, ripeto: nella migliore delle ipotesi. E direi che quando la fanno abbastanza bene, probabilmente non assolvono ai loro compiti rispetto ai problemi di fondo dell'economia nazionale, tuttavia danno prova in alcuni casi di efficienza, rifiutano di essere considerate, come in altri casi invece sono, dei puri e semplici carrozzoni. Quindi, nella migliore delle ipotesi, si tratta di aziendalismo.

La seconda linea che agisce all'interno del sistema, con estrema chiarezza, è quella del sottogoverno, si tratta di una serie di posizioni consolidate che non è possibile smuovere, addirittura, anzi, si creano nuovi enti (l'EFIM è l'esempio tipico di tutto questo) per creare nuovi posti o per assolvere a compiti che niente hanno a che fare con gli interessi generali dell'economia del paese, ma molto magari hanno a che fare con gli interessi elettorali di grossi esponenti governativi. Diciamocelo francamente: in questo caso si tratta dell'onorevole Moro e della Puglia.

La terza linea che si muove all'interno delle partecipazioni statali è quella delle influenze che, sull'intero sistema, riescono ad esercitare i grandi gruppi privati. Qui la discussione potrebbe essere molto lunga e l'abbiamo fatta più volte anche in quest'aula. Chi pensa alle resistenze che si sono dovute vincere per inserire, ad esempio, nel piano il riferimento alle aziende manifatturiere, capisce chiaramente qual è il significato che voglio dare alle mie parole. Mi riferisco, cioè, alla tendenza di sospingere le partecipazioni statali verso i servizi. Guardate alle cifre di investimento sui telefoni e sulle autostrade; la stessa grande siderurgia sta per diventare o è diventata, nella mentalità di alcuni gruppi, anch'essa un servizio di fornitura di acciaio di ottima qualità e di basso costo.

Ora, se questa è la realtà del sistema, anche il sistema va modificato.

Nel mio emendamento non dico se deve essere fatto per settori omogenei o se si possono mantenere taluni gruppi integrati. In Commissione ho anche avuto modo di esemplificare un certo tipo di riordinamento del sistema, tenendo conto di tutte le realtà che esistono, non chiedendo l'impossibile e tuttavia cercando di superare i tre ostacoli maggiori che elencavo poco fa: l'aziendalismo, le spinte del sottogoverno, le pressioni dei grandi gruppi privati.

Quindi, modifica della legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali per dotare il Ministero stesso di poteri sufficienti a garantire un controllo della situazione, e revisione del sistema delle partecipazioni statali.

Questi sono i due punti che io metto in evidenza nel mio emendamento che sottopongo all'attenzione dei colleghi.

Vorrei (per concludere) ricordare quello che abbiamo tutti avuto occasione di sentire dalla bocca dello stesso sottosegretario per le partecipazioni statali onorevole Donat Cattin, il quale in Commissione ebbe a fare una dichiarazione che vorrei che tutti noi almeno per un istante meditassimo. Affermò egli che nelle attuali condizioni, senza una modifica della legge del 1956, né l'attuale ministro delle partecipazioni né alcun altro ministro che gli succedesse sarebbe in grado di garantire la realizzazione degli obiettivi del piano.

Se il testo del piano dovesse restare quello che è adesso e con il puro e semplice riferimento alla legge del 1956, tenuto conto delle interpretazioni che di quella legge sono state date — nella sua attuazione pratica — nel corso degli ultimi 10 anni, il ministro della programmazione economica, gli altri ministri, il Presidente del Consiglio, gli uomini della maggioranza possono fare tutti i discorsi che vogliono sul ruolo delle partecipazioni statali, ma tali discorsi rischieranno veramente di essere delle prese in giro senza nessun significato reale e senza nessuna reale portata.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Gerardo Bianchi, Isgrò, Buttè, Fortunato Bianchi, Galli, Imperiale, Gerbino, Bersani e Alba hanno proposto di inserire, al paragrafo 36, ultimo comma, prima riga, dopo le parole: « ai sensi della legge n. 1589 del 1956 » le seguenti: « di cui è necessario l'adeguamento per conferire al Ministero sufficienti poteri in ordine alle necessità della programmazione ».

L'onorevole Gerardo Bianchi ha facoltà di svolgerlo.

BIANCHI GERARDO. L'emendamento potrebbe anche dar luogo ad un'ampia esposizione, ma io senz'altro la ometto completamente, perché sull'argomento è stato già discusso ampiamente in Commissione e perché i colleghi che prima di me hanno parlato sull'argomento ne hanno già illustrato alcuni aspetti molto interessanti. Desidero in ogni modo sottolineare, richiamando particolarmente l'attenzione dell'onorevole ministro, che la legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali è ormai piuttosto anziana, per non dire vecchia, perché dopo dieci anni quel Ministero, che doveva soddisfare alcune esigenze e rispondere ad alcune necessità del momento, con l'evolversi dei tempi e l'ampliarsi delle responsabilità e dei compiti non è più all'altezza della situazione. Tanto meno lo è quanto maggiori sono oggi i compiti o, meglio, le responsabilità che lo Stato viene ad accollarsi attraverso l'importantissimo documento che stiamo discutendo.

Quindi, proprio per corrispondere meglio alle esigenze del piano di sviluppo economico (e non sto a rileggere il primo paragrafo di questo capitolo III per rilevare l'importanza che le partecipazioni statali assumono), mi sono permesso con altri colleghi di presentare questo emendamento in cui si richiama la necessità di conferire al Ministero sufficienti poteri in ordine alle esigenze della programmazione.

Quindi, quell'opera necessaria di coordinamento, di controllo, di guida e di sprone, ove occorra, il Ministero deve essere in grado di svolgerla con possibilità di penetrazione maggiore di quella attuale.

PRESIDENTE. Qual è il parere della Commissione sugli emendamenti presentati al paragrafo 36?

CURTI AURELIO, Relatore per la maggioranza. Signor Presidente, in relazione a questo paragrafo riteniamo più idoneo presentare a nome della Commissione due emendamenti, i quali in parte, come spiegherò, tengono presente lo spirito informatore di taluni emendamenti presentati. Precisamente, riconosciuto che il secondo comma del paragrafo 36 contiene alcune imperfezioni, come è stato illustrato dai colleghi Roberti e Scalia, proponiamo di sostituirlo con il seguente:

« Saranno comunque valutate dagli organi della programmazione le finalità di ordine sociale che si riterrà utile realizzare ».

Questo emendamento presentato dalla Commissione, senza parlare di « eccezioni », considera attentamente il principio che tutto il sistema delle partecipazioni statali, pure imperniato sul principio di una conduzione di rigorosa economicità, presenta anche finalità di ordine sociale che sotto il controllo e la direzione degli organi della programmazione, debbono essere realizzate.

In ordine ai rilievi dell'onorevole Roberti, non siamo d'accordo sul significato da lui attribuito alle partecipazioni statali come strumento essenziale e principale per perseguire una determinata politica. In verità, il testo si limita a parlare di strumenti puramente e semplicemente. Questo spiega anche perché non accettiamo l'emendamento Caprara (che indica nelle imprese pubbliche ed a partecipazione statale il principale strumento che ha lo Stato per orientare il sistema delle scelte verso i fini del programma); riteniamo infatti che per le scelte lo strumento principale sia rappresentato dalla politica creditizia, rispetto alla quale le partecipazioni statali devono svolgere una funzione fiancheggiatrice.

Così la Commissione propone al paragrafo 36 di sostituire il primo periodo dell'ultimo comma con il seguente:

« A livello di amministrazione attiva, i compiti di direttiva e di controllo sono esercitati dal Ministero delle partecipazioni statali ai sensi della legge n. 1589 del 1956, di cui occorre l'adeguamento per conferire al Ministero i poteri necessari all'attuazione della politica delle partecipazioni, ai fini della programmazione ».

Con questo emendamento presentato dalla Commissione vengono riassunti molti concetti contenuti negli emendamenti Valori, Caprara, Bianchi Gerardo ed Anderlini: emendamenti che chiedono in sostanza una revisione della legge sul Ministero delle partecipazioni statali per conferire ad esso i poteri necessari alla attuazione della politica di programmazione; poteri — tengo a precisarlo — solo di direttiva e di controllo sulle imprese, e non già di ingerenza (o, peggio ancora, di sostituzione) nella conduzione aziendale delle stesse.

Oltre questi limiti non possiamo andare perché riteniamo che tutta la configurazione del paragrafo 36, tenuto conto anche degli emendamenti, risponda ad un concetto generale già espresso in altre sedi da parte della maggioranza. Concetto generale che prevede le imprese pubbliche a fianco dell'iniziativa privata per la realizzazione dei fini della programmazione.

Per questi motivi, salvo che per quelle parti degli emendamenti Gerardo Bianchi, Caprara, Anderlini e Valori che sono state recepite dagli emendamenti presentati dalla Commissione, e per quella parte dell'emendamento Roberti che abbiamo accolto come orientamento, la Commissione è contraria a tutti gli emendamenti.

Mi permetta l'onorevole Roberti di fargli presente che il suo riferimento polemico ad una maggioranza che non accetta alcun emendamento, che vuole perseguire una determinata linea, non è valido. Ciò che è possibile accogliere, infatti, perché rientra nello spirito generale della programmazione, la maggioranza lo porta avanti. L'onorevole Roberti si è lamentato quasi di un prepotere della maggioranza. Devo ricordargli che da parte del suo gruppo in sede di Commissione non sono stati presentati emendamenti. Sono stati presentati solo in aula e noi nei limiti di tempo consentiti ci siamo sempre impegnati, e ci impegniamo, ad esaminarli attentamente. Non ci rifugiamo quindi dietro ordini di scuderia, ma procediamo con una meditazione adeguata ai problemi che si pongono alla nostra attenzione al fine di migliorare tutto l'assetto del piano.

PRESIDENTE. Il Governo ?

PIERACCINI, *Ministro del bilancio*. Il Governo è d'accordo con gli emendamenti proposti dalla Commissione, che sottolineano ancora di più l'importanza di questo paragrafo.

Perché in Commissione è stato respinto il concetto che le partecipazioni statali sono il principale o l'essenziale strumento della programmazione? Non certo perché si sottovaluti la loro funzione che, anzi, è importantissima. Non bisogna però dimenticare che gli strumenti della programmazione sono molteplici. Le partecipazioni statali hanno importanza, per esempio, nell'attuazione della politica di superamento degli squilibri territoriali, poiché è possibile usarle per investimenti, sia pure sulla base di un criterio di economicità, nelle zone depresse, ma un altro elemento di importanza essenziale è costituito anche dalla politica creditizia che va usata secondo la logica del piano e quindi indirizzata al perseguimento ed all'attuazione dei fini di esso. Vi sono poi le decisioni generali, relative alle scelte economiche, che non soltanto il Parlamento, ma in modo particolare il CIPE, deve prendere.

Si tratta quindi di un sistema di strumenti e di centri decisionali, per cui pregherei di

non insistere sopra aggettivi che qualificano come più o meno importanti alcuni di essi, perché importante è il complesso del sistema. Ripeto, nessuno sottovaluta l'importanza del sistema delle partecipazioni statali per l'attuazione del piano, ed io intendo appunto ribadire tale importanza.

Debbo però ricordare che questa seconda parte del paragrafo non era contenuta nel testo governativo, ma è stata inserita in Commissione; riconosco pure che la redazione di questa parte del paragrafo non è stata felice e che è giusta, ad esempio, l'osservazione fatta da più parti per quanto riguarda il periodo: « Ogni eccezione richiesta dallo Stato... ». Richiesta a chi? Con quale controllo? Effettivamente la dizione non è felice.

In sostanza, che cosa si dice nei primi due commi di questo paragrafo? Si dice una cosa su cui credo siamo tutti d'accordo: che un sistema di partecipazioni statali e di imprese pubbliche deve funzionare secondo il criterio dell'economicità (sarebbe assurdo immaginare il contrario), e secondo il criterio dell'imprenditorialità. Tuttavia possono presentarsi delle necessità tali da suggerire determinati investimenti. Ecco perché non sono d'accordo con l'onorevole Alpino, il quale vorrebbe addirittura che si precisasse in modo contabile questo concetto di economicità.

In effetti, possono presentarsi esigenze sociali che inducono a fare egualmente quel dato investimento o quel determinato tipo di gestione indipendentemente dal criterio dell'economicità. Vorrei a tale proposito che la Camera riflettesse che, oltre tutto, qui si parla dell'intero settore pubblico dell'economia: non solo, quindi, delle partecipazioni statali, ma anche delle imprese pubbliche che gestiscono pubblici servizi. Prendiamo il caso delle ferrovie: le ferrovie devono certo sforzarsi di seguire criteri di economicità e di imprenditorialità, ma, evidentemente, esigenze di carattere sociale imporranno sempre che vengano mantenute in esercizio certe linee, o prestati certi servizi, e che per tali prestazioni siano praticati prezzi politici.

Bisogna quindi correggere questo criterio della rigorosa economicità indicando espressamente che per una corretta attuazione del piano è necessario valutare opportunamente anche i fini sociali, solo così si potrà correggere questo rigido criterio in base al quale devono operare sia le imprese a partecipazione statale, sia le imprese pubbliche. Pertanto ritengo che il sistema, così come viene ora chiarito attraverso l'emendamento della Commissione (che, del resto, tiene conto di quanto

è emerso nella discussione), appaia molto logico e chiaro.

L'emendamento Valori contiene altri concetti che non sono evidentemente accoglibili dal Governo. Per esempio, in tale emendamento è detto: « Una politica nuova verso il settore pubblico comporta l'abbandono della politica di incentivazione all'iniziativa privata e la concentrazione esclusiva della spesa pubblica in direzione dell'industria statale... ». A mio avviso, più che un emendamento, è una presa di posizione polemica nei confronti della politica del Governo, che ritiene invece di seguire, attraverso il settore pubblico dell'economia, un indirizzo di sviluppo del paese. Consideriamo il caso delle acciaierie di Taranto o della centrale elettrica in Sardegna: si tratta di decisioni, di finanziamenti, di imprese che mirano allo sviluppo del paese, senza alcuna subordinazione.

Analogamente, taluni concetti contenuti nell'emendamento Caprara appaiono superflui, poiché parte di essi sono addirittura contenuti nel testo del provvedimento sul Ministero del bilancio già approvato dalla Camera, e che si trova ora al Senato. Così per quanto riguarda i poteri di alcuni comitati, espressamente citati nell'emendamento (quello delle partecipazioni statali e quello dell'ENEL), che passano al CIPE con la fine dei comitati medesimi. Mi pare quindi che ciò che abbiamo aggiunto chiarisca, migliori il paragrafo tenendo anche conto delle risultanze della discussione. Così tiene conto della discussione l'ultimo emendamento dell'onorevole relatore. Egli ha detto che l'emendamento sostituisce l'ultimo comma; vorrei si precisasse che in realtà sostituisce la prima frase, il primo periodo dell'ultimo comma. Questo emendamento accoglie una richiesta che è venuta da molteplici parti (emendamento Caprara, Anderlini e Bianchi Gerardo), e che effettivamente risponde, a mio parere, ad una esigenza obiettiva di revisione, dopo l'esperienza decennale, dei poteri del Ministero delle partecipazioni statali, anche ai fini dell'attuazione della politica di piano.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti. Onorevole Passoni, mantiene l'emendamento Valori, sostitutivo dell'intero paragrafo 36, di cui ella è cofirmatario, non accettato dalla Commissione né dal Governo?

PASSONI, Relatore di minoranza. Sì, signor Presidente, e annunciamo fin d'ora che, in caso di non approvazione, appoggeremo gli emendamenti della Commissione.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 GENNAIO 1967

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Valori.

(Non è approvato).

Onorevole Caprara, mantiene il suo emendamento sostitutivo dell'intero paragrafo 36, non accettato dalla Commissione né dal Governo?

CAPRARA. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Lo pongo in votazione.

(Non è approvato).

Onorevole Roberti, mantiene i suoi emendamenti non accettati dalla Commissione né dal Governo?

ROBERTI. A seguito dei chiarimenti forniti dal relatore e dal ministro e della presentazione dell'emendamento della Commissione che accoglie, sia pure parzialmente, il principio e la sostanza del mio primo emendamento, non insisto per la votazione di questo. Ritiro inoltre il secondo emendamento e mi riservo di fare una dichiarazione di voto sull'emendamento proposto dalla Commissione.

PRESIDENTE. Onorevole Scalia, mantiene l'emendamento Storti, di cui è cofirmatario, non accettato dalla Commissione né dal Governo?

SCALIA. Dopo i chiarimenti forniti dalla Commissione e dal Governo, dichiaro di rinunciare al mio emendamento e di aderire al testo della Commissione, che mi sembra accolga parecchie delle nostre istanze.

PRESIDENTE. Onorevole Alpino, mantiene l'emendamento Alesi, di cui è cofirmatario soppressivo del secondo comma, quello subordinato e quello aggiuntivo di un comma dopo il secondo, non accettati dalla Commissione né dal Governo?

ALPINO, *Relatore di minoranza*. Ritiro i primi due, perché li considero assorbiti dall'emendamento della Commissione, mentre insisto per l'altro.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Alesi, aggiuntivo di un comma:

(Non è approvato).

Voteremo ora l'emendamento della Commissione, sostitutivo dell'intero secondo comma del paragrafo 36.

ROBERTI. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROBERTI. Coerentemente con la nostra decisione di poc'anzi, relativa al ritiro del nostro emendamento, riteniamo che i chiarimenti forniti dalla Commissione e dal Governo e soprattutto che l'emendamento presentato dalla Commissione e accettato dal Governo vengano a chiarire i dubbi in noi insorti, relativi alla dizione dell'articolo 36. È stato infatti precisato che il sistema delle partecipazioni statali e quello delle imprese pubbliche costituiscono una delle componenti del programma economico e sociale e non rappresentano invece né la componente esclusiva né la componente preminente. L'emendamento della Commissione, accogliendo il principio del nostro secondo emendamento soppressivo, riconosce che debbono essere gli stessi organi della programmazione a valutare le finalità di ordine sociale da realizzarsi attraverso le imprese pubbliche; conferma quindi l'affermazione del criterio dell'efficienza della impresa pubblica, dichiarata nel primo comma, e viene quindi ad eliminare anche quei dubbi relativi alla effettiva scelta di questo criterio che sulla scorta del secondo comma del paragrafo, che l'emendamento della Commissione intende sostituire, apparivano legittimi.

Per questi motivi, voteremo a favore dell'emendamento della Commissione.

ANDERLINI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ANDERLINI. Evidentemente, signor Presidente, non posso considerare il mio emendamento interamente assorbito dal nuovo testo formulato dalla Commissione. Considero il fatto che la Commissione ci abbia proposto un testo *grosso modo* sulla base della proposta Bianchi Gerardo anche un nostro successo. La maggioranza ha accettato qui quello che ostinatamente ha rifiutato in Commissione. Il mio emendamento non parla soltanto del riordino del Ministero, ma anche del sistema delle partecipazioni statali.

Il mio emendamento non si può considerare assorbito anche perché il relatore, nel proporre il nuovo testo, ha dato una interpretazione della formula « poteri da conferire al Ministero » nel senso di poteri di direttive e di controllo, il che vuol dire che rimarremmo al testo del 1956 se dovessimo accettare tale interpretazione.

CAPRARA. Chiedo di parlare.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 GENNAIO 1967

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CAPRARA. L'emendamento da noi proposto e che non è stato accettato parlava in termini più chiari di complessiva utilità sociale alla quale adeguare la gestione economica delle imprese pubbliche. Comunque, secondo quanto abbiamo ascoltato, se l'emendamento della Commissione che si riferisce al problema della economicità serve a chiarire la possibilità di raggiungere determinati fini sociali, che noi riteniamo fini di modificazione anche ambientale, per esempio, del Mezzogiorno, così come il Governo dichiara, noi voteremo a favore.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento della Commissione, inteso a sostituire il secondo comma del paragrafo 36 con il seguente:

« Saranno comunque valutate dagli organi della programmazione le finalità di ordine sociale che si riterrà utile realizzare ».

(È approvato).

Onorevole Anderlini, mantiene il suo emendamento sostitutivo dell'intero ultimo comma del paragrafo 36, non accettato dalla Commissione né dal Governo?

ANDERLINI. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Lo pongo in votazione.

(Non è approvato).

Onorevole Gerardo Bianchi?

BIANCHI GERARDO. Poiché concordo sul testo proposto dalla Commissione, ritiro il mio emendamento.

PRESIDENTE. Voteremo ora l'emendamento proposto dalla Commissione all'ultimo comma del paragrafo 36.

CAPRARA. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CAPRARA. Desidero dichiarare che noi voteremo a favore del testo proposto dalla Commissione, che consiste nell'emendamento Bianchi perfezionato. La dizione che noi avevamo usato, e che del resto era contenuta anche nell'emendamento Anderlini, era assai più chiara e impegnativa in quanto parlava espressamente della riforma della legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali, al fine di accrescere i suoi poteri di direzione e di controllo. Prendiamo atto che il nuovo testo converge anche sulla richiesta

che abbiamo presentato e tengo a rilevare che tale convergenza si era già realizzata nel momento in cui abbiamo elaborato i pareri di maggioranza e di minoranza in sede di Commissione bilancio.

Vorrei soltanto fare un'ultima osservazione. Sembra che qui siamo tutti d'accordo sulla necessità di modificare o di riformare o comunque di adeguare la legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali. Non capisco perché ciò non sia stato fatto finora, né riesco a vedere chi siano i nemici reali di questa riforma.

Voteremo pertanto a favore di questo emendamento, con l'impegno da parte nostra di fare in modo che questi nemici reali siano quanto meno stanati, per vedere in concreto chi si oppone alla riforma delle partecipazioni statali.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il secondo emendamento della Commissione inteso a sostituire il primo periodo dell'ultimo comma del paragrafo 36 con il seguente:

« A livello di amministrazione attiva, i compiti di direttiva e di controllo sono esercitati dal Ministero delle partecipazioni statali ai sensi della legge n. 1589 del 1956, di cui occorre l'adeguamento per conferire al Ministero i poteri necessari alla attuazione della politica delle partecipazioni, ai fini della programmazione ».

(È approvato).

Si dia lettura del paragrafo 37.

BIGNARDI, *Segretario*, legge:

37. — « La riforma dei codici, attualmente allo studio in sede competente, assicurerà l'adeguamento del nostro sistema legislativo sostanziale e processuale al disposto costituzionale ed alla realtà dei rapporti economico-sociali del Paese.

In tal modo si contribuirà a realizzare, attraverso la revisione della disciplina giuridica degli istituti che regolano lo sviluppo dell'attività economica pubblica e privata, quella trasformazione degli ordinamenti economici e sociali che discende dal precetto dell'articolo 41 della Costituzione.

Inoltre, anche anticipando sulla generale riforma del codice civile, meritano revisione alcuni istituti del diritto familiare, la cui riforma è ormai auspicata quasi senza contrasti.

La riforma del codice penale adeguerà ulteriormente il nostro sistema ai principi democratici costituzionali.

Le riforme dell'ordinamento giudiziario e dei codici di rito (delle quali più urgente quella processuale penale, anche ai fini di un più equilibrato esercizio dei diritti dell'accusa e della difesa) garantiranno che i tempi e l'efficienza dell'amministrazione della giustizia siano più conformi alla dinamica delle relazioni economiche e sociali, anche attraverso un ampliamento del personale e delle attrezzature con ampia diffusione di servizi meccanizzati.

L'ordinamento penitenziario sarà modificato, sia nel settore minorile sia in quello relativo agli adulti, in modo da accentuare il carattere rieducativo delle pene e da assicurare una più efficace azione di prevenzione e di trattamento delle forme di disadattamento sociale.

Le previsioni del presente programma in ordine all'edilizia giudiziaria e penitenziaria completano il quadro delle misure di ammodernamento e sviluppo dell'amministrazione della giustizia ».

PRESIDENTE. Gli onorevoli Breganze, Pennacchini, Ruffini e Valiante hanno proposto di premettere il seguente comma:

« Riaffermata la sostanziale importanza che in uno Stato di diritto, e per lo stesso sviluppo economico, presentano la certezza del diritto ed una efficiente tutela giurisdizionale, si sottolinea l'esigenza:

a) di dare completa attuazione alle norme programmatiche della Costituzione;

b) di colmare le lacune derivanti da pronunce di illegittimità costituzionale;

c) di provvedere alla tempestiva emanazione dei regolamenti;

d) di rivedere le giurisdizioni amministrative, provvedendo in ogni caso all'istituzione dei tribunali regionali, alla possibile unificazione delle procedure e alla disciplina generale dell'azione amministrativa;

e) di portare a rapido compimento la riforma del codice di procedura penale e di garantire a tutti i cittadini e in ogni sede il diritto alla difesa;

f) di proseguire nell'opera di revisione dei codici;

g) di assicurare l'efficace svolgimento delle libere professioni, con l'eventuale aggiornamento degli ordinamenti ».

Gli onorevoli Breganze, Pennacchini e Ruffini hanno proposto di inserire, al primo comma, dopo le parole: « la riforma dei codici attualmente allo studio in sede competen-

te » le seguenti: « dei quali si auspica una seria e prudente riforma »;

e, al sesto comma, di aggiungere il seguente periodo: « Dovranno altresì adottarsi misure intese ad un serio reinserimento sociale dei liberati dal carcere ».

Gli stessi deputati hanno proposto di aggiungere il seguente comma, già presentato al paragrafo 20 e di cui hanno chiesto il trasferimento al paragrafo 37:

« Per quanto riguarda la giustizia amministrativa si riconosce la opportunità di una adeguata revisione legislativa delle procedure ».

L'onorevole Breganze ha facoltà di svolgere questi emendamenti.

BREGANZE. Ritiriamo, signor Presidente, quest'ultimo emendamento (già riferito al paragrafo 20), nonché quello aggiuntivo al primo comma.

Desidero soprattutto rilevare come gli emendamenti in parola, collegati all'unico parere presentato dalla Commissione giustizia, tendono in sostanza a sottolineare il valore che anche in sede di programmazione economica — ed anzi per il suo più retto e quindi efficace svolgimento — presenta una sistematica impostazione giuridica. Si tratta di un aspetto che a noi pareva, certo contro le intenzioni, non a sufficienza evidenziato. Volevo anche sottolineare la funzione del guardasigilli.

Di qui appunto — dopo l'anzidetto parere, che era stato « favorevole, con osservazioni » — gli emendamenti presentati: anche al di là della forma sintetica in cui sono espressi.

Parte da ciò il richiamo allo Stato di diritto, alla certezza del diritto e alla tutela giurisdizionale, di cui al proemio.

Segue, come primo corollario, l'invito a tradurre in leggi ordinarie le norme programmatiche della Costituzione ed in genere quelle che esigono leggi applicative. Pur nella sua portata generale, il discorso ha qui più diretto riferimento agli importanti istituti contenuti nel capo della Carta costituzionale che tratta dei rapporti economici: settore certo non facile, ma che non per questo solleva da un impegno in materia, nella retta interpretazione dei principi ivi sanciti.

Ho nominato anche il problema delle lacune che derivino da declaratorie di illegittimità costituzionale, evidente essendo l'interesse giuridico e socio-economico che esse siano sollecitamente e ritualmente colmate.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 GENNAIO 1967

Un espresso cenno si è fatto poi ai regolamenti, che è necessario vengano tempestivamente emanati, e che semplificherebbero talora non poco il lavoro legislativo: fermi i rispettivi poteri costituzionali. Sotto tale profilo — pur avendo depennato il riferimento alla disciplina del potere normativo del Governo, per il suo carattere più generale — ritengo che sia conveniente — quando si giungerà a quell'ordinamento della Presidenza del Consiglio, di cui al precedente paragrafo 21 — che si tenga presente anche questo aspetto, in necessario collegamento con l'articolo 87 della Costituzione. Frattanto, e in questa sede, ricordo la ormai secolare attesa per il regolamento della legge sull'espropriazione per pubblica utilità, e quella venticinquennale per la legge urbanistica.

Una menzione diretta ci è parso opportuno aggiungere in tema di giustizia amministrativa, che oggi ha molte espressioni e troppo diverse procedure. Nello stesso punto ho raccomandato l'istituzione dei tribunali regionali amministrativi, che può farsi anche subito, anche prima dell'ordinamento regionale. Tali tribunali appaiono di sicura utilità.

Vorremmo poi cordialmente raccomandare ai colleghi del Senato, nel pieno rispetto della loro autonomia, nonché al Governo, che sia tradotto in legge senza che abbia a trascorrere pure questa legislatura il progetto di norme generali sull'azione amministrativa, già da noi approvato: oggetto che mi pare assai pertinente in questa sede.

Riaffermata la volontà di proseguire nella revisione dei codici, e *in primis* di quello di procedura penale, ci è parso conveniente sottolineare l'esigenza di assicurare in ogni sede — quindi anche civile ed amministrativa — il diritto costituzionale alla difesa.

Il riferimento conclusivo alle libere professioni, si collega poi a quella concezione pluralistica di cui all'articolo 2 della Costituzione stessa, ed agli effettivi titoli e funzioni che anche *in subiecta materia* esse presentano.

Il richiamo infine al reinserimento nella società dei liberati dal carcere, di cui all'emendamento aggiuntivo al sesto comma, è conseguenza del principio che attribuisce alla pena funzione rieducativa.

Gli emendamenti proposti, signor Presidente, si collegano dunque in gran parte a precetti costituzionali; ed aggiungo che di norma non comportano oneri finanziari. Cordialmente quindi confidiamo che essi trovino il conforto significativo del voto favorevole.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Roberti, Almirante, Sponziello, Cruciani, De Marzio, Grilli, Delfino, Nicosia, Galdo, Franchi e Manco hanno proposto, al n. 37, di sostituire il secondo comma con il seguente:

« In tal modo si contribuirà a realizzare, attraverso la revisione della disciplina giuridica degli istituti che regolano le attività economiche e sociali, quella trasformazione degli ordinamenti tendente a realizzare altresì, in conformità delle norme costituzionali, l'inserimento nella vita economica e sociale di tutti gli organismi produttivi, conferendo, altresì, pieno riconoscimento giuridico alle rappresentanze organizzate del lavoro e della produzione ».

Gli onorevoli Roberti, Cruciani, Galdo, Romeo, Franchi, Sponziello, Guarra, Delfino, Nicosia, Manco e Santagati hanno proposto, al n. 37, quinto comma, dopo le parole: « più urgente », di inserire le seguenti: « quella relativa alle controversie del lavoro e ».

L'onorevole Roberti ha facoltà di svolgere questi emendamenti.

ROBERTI. Il paragrafo 37 prospetta una serie di problemi, ma soprattutto una impostazione di ordine generale. Noi, senza dilungarci in un esame generale dei problemi della giustizia, dei problemi del diritto e dei problemi della riforma dei codici, vogliamo anticipare fin da adesso una nostra adesione ai principi enunciati dal collega Breganze e quindi al suo emendamento, in quanto egli si è richiamato alla necessità di applicare e di eseguire dei dettami della Costituzione che praticamente restano inoperanti da circa 20 anni. Non solo; noi riteniamo di sommo interesse la premessa dell'emendamento Breganze: quella cioè relativa al ripristino della certezza del diritto. Non c'è niente che metta in discussione l'esistenza stessa dello Stato come questo senso di incertezza che pervade tutti gli istituti giuridici e lo svolgimento quotidiano delle attività delle categorie e dei singoli cittadini nel campo del diritto. Abbiamo visto esempi macroscopici di queste violazioni del principio della certezza del diritto anche nell'operato del Governo. Abbiamo visto come a volte il Governo, sotto la pressione dell'opinione pubblica, sotto la pressione di campagne di stampa, sotto la pressione di spinte politiche dei partiti che lo costituiscono, arrivi ad interferire addirittura nello svolgimento normale delle funzioni giuridiche ed a far addirittura obliterare e trascurare persino i diritti acquisiti dai cittadini.

È noto che la dottrina giurispubblicistica, quando ha isolato e ha creato la categoria del diritto acquisito, ha voluto creare qualcosa di ancora superiore allo stesso istituto del diritto soggettivo perfetto, ha voluto cioè riconoscere la certezza e la sicurezza anche a prescindere della piena rispondenza alla fonte legislativa, ovverossia riconoscere la validità di un diritto in quanto acquisito anche se la fonte del diritto stesso potesse mettersi in discussione. Noi ci troviamo di fronte quasi ogni giorno a queste interferenze anche da parte del Governo. Ne abbiamo avuto un esempio macroscopico in una grave vertenza sindacale che oggi si sta cercando di portare sui binari legislativi del diritto nell'altro ramo del Parlamento, la quale riguarda la sospensione di taluni diritti dei dipendenti degli enti previdenziali, così come è stato fatto per altre categorie di pubblici dipendenti (ad esempio, dipendenti degli enti locali). Praticamente questa esigenza della certezza del diritto è assoluta.

Ma con questa premessa io vorrei adesso passare più specificamente alla illustrazione del nostro emendamento. Il testo governativo al secondo comma recita così: « In tal modo si contribuirà a realizzare, attraverso la revisione della disciplina giuridica degli istituti che regolano lo sviluppo dell'attività economica pubblica e privata, quella trasformazione degli ordinamenti economici e sociali che discende dal precetto dell'articolo 41 della Costituzione ». *Nulla quaestio* circa la necessità di rendere applicativi con una serie di norme di attuazione anche il principio e il precetto dell'articolo 41 della Costituzione. Ma anche qui, onorevole ministro, debbo farle, con tutto il riguardo — io mi rendo conto della immane difficoltà della compilazione di questo documento — questa osservazione: quando in un testo che prevede una trasformazione si fa menzione soltanto di un argomento e di una norma, è evidente che si opera una serie di esclusioni.

Ora, se c'è un aspetto della nostra Costituzione nel titolo dei rapporti economici e sociali di cui si imponga una attuazione completa, è proprio tutto l'aspetto della struttura dell'impresa, è l'aspetto dei rapporti fra la forza lavoro e le altre componenti dell'impresa, e quindi non possiamo limitarci ad accennare semplicemente all'articolo 41 della Costituzione.

Se noi in questa, che è una enunciativa programmatica di larga apertura, molto generale, ci limitiamo ad una imputazione specifica, quella dell'articolo 41, perché allora

dobbiamo trascurare di far menzione di altre norme costituzionali che sono strettamente collegate alla programmazione economica, quali per esempio l'articolo 46 della Costituzione, che prevede la partecipazione dei lavoratori alla responsabilità della conduzione dell'impresa e quindi alla gestione dell'impresa?

Ecco che quindi il voler limitare ad una sola indicazione questa aspirazione, questa tendenza di riforma, questa tendenza di trasformazione, questa tendenza di sviluppo, porta praticamente alla obliterazione delle altre finalità e delle altre posizioni poste dalla nostra stessa Carta costituzionale.

L'articolo 41 va bene, ma bisogna realizzare anche le altre norme costituzionali. E perché per esempio, proprio in questa necessità della certezza del diritto, in questa necessità dell'adeguamento alla programmazione, noi non facciamo menzione dell'articolo 39 della Costituzione, onorevole ministro? Quando in sostanza — ed ella lo ha visto — uno dei motivi di maggior polemica o per lo meno di maggior dialettica di tutta questa costruzione è il ruolo che nell'elaborazione e nell'attuazione della programmazione dovranno svolgere le categorie economiche e le categorie sociali e quindi le organizzazioni sindacali degli imprenditori e dei lavoratori, e quando si prevede nel programma giuridico l'attuazione delle norme costituzionali e si fa menzione persino di taluni norme, perché non fare menzione dell'articolo 39 della Costituzione, cioè del riconoscimento giuridico dei sindacati che darebbe modo al sindacato imprenditoriale e a quello sociale dei lavoratori di essere accolto nell'ordinamento giuridico, di intervenire come soggetto del diritto e quindi di poter partecipare responsabilmente ma anche autorevolmente come una figura giuridica, come una persona giuridica, a questo processo di elaborazione, di attuazione e di programmazione?

Si tratterebbe poi di vedere nella preannunciata legge delle procedure quale sarebbe il suo ruolo, se consultivo, se deliberante, ma intanto si isolerebbe per lo meno la figura del soggetto; e, quindi, quel tal sospetto, quella tale preoccupazione che si vogliono praticamente accantonare talune delle componenti per dare risalto alle altre componenti, cioè alle componenti politiche nei confronti delle componenti economiche, delle componenti sociali, trae sempre maggiore verosimiglianza da omissioni di questo genere. E quindi, anche sotto questo aspetto, credo che se si parla di un programma giuridico nel campo dei problemi

del diritto e si fa riferimento a taluni istituti o a talune norme, bisogna fare riferimento a questi indeclinabili problemi.

Ecco il motivo per il quale il nostro emendamento, che si adatta al testo governativo, che non lo combatte, ma che anzi lo sostiene, lo conforta e lo rafforza, recita così: « In tal modo » (cioè con questo programma di riforma nel campo del diritto) « si contribuirà a realizzare, attraverso la revisione della disciplina giuridica degli istituti che regolano le attività economiche e sociali, » (e queste sono le parole del testo) « quella trasformazione degli ordinamenti tendente a realizzare altresì, in conformità delle norme costituzionali, l'inserimento nella vita economica e sociale di tutti gli organismi produttivi » (e con ciò ci si riferisce agli articoli 41, 42, 46 e 47 della Costituzione) « conferendo, altresì, pieno riconoscimento giuridico alle rappresentanze organizzate del lavoro e della produzione » (articolo 39 della Costituzione). In questo modo noi ci troviamo di fronte ad un panorama ampio, che comprende i vari settori di quei rapporti economici e sociali disciplinati dal titolo III della nostra Costituzione e non, viceversa, ad una puntualizzazione che, per il fatto stesso di essere singolare e di mirare ad una norma, ad un articolo, ad un istituto e di non far menzione di altri, rappresenta una implicita esclusione degli altri.

Pertanto noi vogliamo veramente fare affidamento che, anche per la forma piuttosto generica e concettuale che abbiamo dato al nostro emendamento, senza richiami a norme specifiche della Costituzione che possono comunque costituire posizioni eccessivamente impegnative, questo emendamento possa trovare benevola comprensione da parte della Commissione e da parte del Governo.

Circa il secondo emendamento, sono d'accordo che nel primo comma si menzionino le varie riforme e si indichino le più urgenti, fra cui quella del processo penale; ma, anche qui, poiché ci si riferisce ad un criterio di urgenza, riteniamo che si debba indicare fra le riforme più urgenti quella relativa alla procedura per le controversie del lavoro. Oltre tutto ci sono proposte di legge e dibattiti in corso e, se c'è un campo del diritto processuale che merita di essere riveduto, è proprio quello che riguarda le controversie del lavoro.

PRESIDENTE. Qual è il parere della Commissione sugli emendamenti presentati al paragrafo 37?

DE PASCALIS, Relatore per la maggioranza. La Commissione è favorevole al nuovo

testo dell'emendamento Breganze, inteso a premettere un comma al paragrafo 37. In conseguenza, e a titolo di coordinamento, la Commissione modifica il primo periodo del paragrafo 37 nel modo seguente:

« La riforma della legislazione, attualmente in corso o allo studio in sede competente », ecc.

La Commissione è inoltre favorevole all'altro emendamento Breganze aggiuntivo al sesto comma.

Parere contrario esprimo sugli emendamenti Roberti, perché il testo della Commissione è stato volutamente stringato per essere in armonia con il discorso che in questa sede e in questa parte si conduce (sede e parte che interessano i mezzi e i metodi della programmazione) circa i problemi della giustizia e della riforma dei codici.

La proposizione del collega Roberti apre un discorso che travalica questa collocazione. Il piano ha tutta una sua armonia: è come un mosaico in cui ogni tassello ha una sua funzione, un suo compito, in un disegno di carattere generale.

PRESIDENTE. Il Governo?

PIERACCINI, Ministro del bilancio. Sono d'accordo con le considerazioni del relatore e quindi accetto il primo emendamento Breganze e respingo gli altri emendamenti. Non sono contrario all'emendamento Breganze aggiuntivo al sesto comma, anche se mi pare per la verità che esso contenga una raccomandazione un po' troppo particolare per essere inserita in un piano di sviluppo.

COCCIA. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto sul primo emendamento Breganze.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COCCIA. Noi voteremo a favore dell'emendamento Breganze. Ci corre tuttavia l'obbligo di dire che la sua formulazione è estremamente generica nel senso che non ritroviamo nel contesto del piano quinquennale del Governo gli strumenti e i mezzi per dare concretezza alle indicazioni di carattere generale ivi contenute. Ci preme in particolare dire che al riguardo non abbiamo udito qui un impegno preciso in relazione alla riforma del codice di procedura penale, problema oggi di scottante attualità che attiene alla libertà dei cittadini e del quale all'apertura dell'anno giudiziario... si è invocata la rapida soluzione...

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 GENNAIO 1967

PIERACCINI, *Ministro del bilancio*. Ma qui si parla appunto di portare a rapido compimento la riforma.

COCCIA. Ecco, avremmo gradito che il ministro avesse assunto un impegno preciso per l'attuazione della riforma entro la legislatura, perché sappiamo che si tratta di un lavoro di mole notevole sul quale è necessario avere precise garanzie che al riguardo mancano. La Commissione giustizia ha esaurito già da tempo, lavorando a ritmo serrato, il suo compito; sta ora al Governo ed alla maggioranza porre il testo in discussione.

Pertanto a noi preme ancora mettere in rilievo come siamo in presenza di adempimenti costituzionali e di riforme, quale quella dei codici, che allo stato vedono estremamente lento e arretrato il processo di elaborazione che per la più gran parte ancora non ha investito il Parlamento. Ci preme in particolare mettere in rilievo che la riforma del codice di procedura civile, soprattutto per quanto attiene alla riforma del rito nel diritto del lavoro, è ancora ben lontana dall'entrare sul terreno della concretezza e, al riguardo, a tutt'oggi è mancato un preciso impegno di Governo, mentre tutti sappiamo per esperienza più o meno diretta come il contenzioso del lavoro rappresenti una delle note più dolenti della vita giudiziaria italiana.

Mentre esprimiamo un voto favorevole ai principi enunciati dal collega Breganze, ribadiamo pertanto con fermezza l'esigenza che il Governo assuma un impegno preciso in ordine ai problemi delle procedure in materia di controversie di lavoro, così come in ordine al contenzioso amministrativo e alla unificazione delle procedure a tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi.

Da ultimo ci preme sottolineare che non possiamo, in questo quadro, limitarci ad affermare che si debba far presto perché siamo in presenza di riforme che non comporterebbero spese. Infatti, quando si tratta di riforma dei codici occorre tener presente che vengono profondamente investite le strutture del sistema giudiziario, il che comporta anche inevitabilmente impegni di spesa nei confronti dei quali gli impegni generici e anonimi contenuti nel piano quinquennale non sono certamente sufficienti e qualificanti. Se vogliamo avere una giustizia agile, moderna, adeguata ai tempi, che risponda alle attuali necessità è tempo che la giustizia nel nostro paese riceva anche un congruo contributo di spesa per renderla adeguata alle esigenze della comunità nazionale. Al contrario vediamo un

affastellamento carente e indistinto di titoli di riforme, senza la necessaria copertura finanziaria (del che discuteremo più avanti), che non trova sbocco e non vede luce; per il quale non vi sono scelte politiche di contenuti, di tempi, di priorità. Tutto ciò malgrado la forte e giusta protesta del mondo giudiziario. Il che trova spiegazione nell'assenza di una concreta volontà politica e nei profondi e laceranti contrasti della maggioranza sulle necessarie opere di democratizzazione e di ammodernamento della giustizia italiana.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti. Onorevole Breganze, mantiene i suoi emendamenti?

BREGANZE. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Breganze aggiuntivo di un comma iniziale.

(È approvato).

Pongo in votazione la modifica proposta dal relatore per la maggioranza al primo periodo del testo della Commissione.

(È approvato).

Onorevole Roberti mantiene i suoi emendamenti, non accettati dalla Commissione né dal Governo?

ROBERTI. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Roberti sostitutivo del secondo comma.

(Non è approvato).

Pongo in votazione l'emendamento Roberti al quinto comma.

(Non è approvato).

Pongo in votazione l'emendamento Breganze al sesto comma.

(È approvato).

Passiamo al paragrafo 38. Se ne dia lettura.

BIGNARDI, *Segretario*, legge:

ORDINAMENTO DELLE SOCIETÀ PER AZIONI.

28. — « L'incidenza che le decisioni delle grandi imprese private hanno sulla destinazione delle risorse e la responsabilità verso il programma nazionale che per tale fatto esse assumono devono trovare un adeguato riflesso nella disciplina giuridica delle società per azioni.

Ai fini della programmazione, gli elementi essenziali della riforma dell'ordinamento societario sono:

a) la pubblicità delle partecipazioni sociali in possesso delle società;

b) l'introduzione di prescrizioni analitiche sul conto profitti e perdite e sulle relazioni del consiglio di amministrazione e del collegio dei sindaci;

c) l'obbligo, per le società sottoposte all'organo di vigilanza indicato più oltre, di redigere un bilancio consolidato di gruppo secondo uno schema tipo;

d) l'ampliamento dei poteri e il rafforzamento dell'indipendenza del collegio sindacale, in particolare, attraverso la nomina di uno dei membri da parte dell'autorità giudiziaria;

e) l'istituzione di un organo di vigilanza sulle società per azioni quotate in borsa o controllanti società per azioni quotate in borsa, nonché sulle società per azioni finanziarie, che operi sia nell'interesse pubblico, sia nell'interesse delle minoranze azionarie. Tale organo avrà sede presso la Banca d'Italia ».

PRESIDENTE. Gli onorevoli Alesi, Alpino, Badini Confalonieri, Barzini, Guido Basile, Baslini, Francantonio Biaggi, Bignardi, Bona, Botta, Bozzi, Cantalupo, Cannizzo, Capua, Cariota Ferrara, Cassandro, Catella, Cocco Ortu, Cottone, De Lorenzo, Demarchi, Durand de la Penne, Ferioli, Riccardo Ferrari, Giomo, Goehring, Leopardi Dittaiuti, Malagodi, Gaetano Martino, Marzotto, Messe, Palazzolo, Pierangeli, Emilio Pucci, Taverna, Trombetta, Valitutti e Zincone hanno proposto, al secondo comma, lettera d) di sopprimere le parole: « in particolare attraverso la nomina di uno dei membri da parte dell'autorità giudiziaria ».

GIOMO. Ritiriamo questo emendamento riservandoci di ripresentarlo, dopo averne studiato tutti gli aspetti in modo più approfondito, quando la Camera discuterà la legge sulla riforma delle società per azioni.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Roberti, Guarra, Santagati, Delfino, Nicosia, Servello, Tripodi, Turchi, Franchi e Caradonna hanno proposto di aggiungere la seguente lettera f):

« L'istituzione di una categoria speciale di azioni riservata ai lavoratori dipendenti della società emittente, categoria fornita dei privilegi delle azioni di risparmio insieme con i diritti delle azioni imprenditoriali, in modo da assicurare contemporaneamente la partecipazione responsabile dei lavoratori al processo produttivo dell'impresa ai sensi degli

articoli 46 e 47 della Costituzione, ed incrementare il risparmio e gli investimenti ».

L'onorevole Roberti ha facoltà di svolgere questo emendamento.

ROBERTI. Non è chi non veda quale importanza abbia ai fini della programmazione, il paragrafo 38; anzi da taluno è stato sostenuto che uno dei contenuti maggiori e anche degli strumenti maggiori per attuare la programmazione dovesse essere proprio quello della riforma delle società per azioni.

Il progetto al nostro esame a questo proposito enuncia una posizione di ordine generale. Stupisce che nella indicazione degli elementi essenziali per la riforma dell'ordinamento delle società non sia fatta parola della differenziazione dei titoli azionari.

Chiunque abbia avuto occasione di seguire in qualche modo questi argomenti e questa materia sa che il progetto governativo, quello del 1964 ma credo anche quello precedente del 1960 che trae la sua origine dallo studio di una commissione di notevole livello che si è occupata dell'argomento, ha praticamente impostato tutta la dinamica della riforma delle società per azioni sulla creazione di due tipi di titoli azionari.

Il primo tipo riguarda le azioni di risparmio, che costituiscono una incentivazione degli investimenti e che dovrebbero quindi essere di grande rilievo ai fini della programmazione. L'unica vera condizione, infatti, perché scatti il piano di sviluppo è che vi sia effettivamente uno sviluppo e che vi siano gli investimenti; rappresenta quindi una grossa incentivazione questa degli investimenti attraverso la creazione delle azioni di risparmio. L'altro tipo riguarda le azioni imprenditoriali, quelle azioni cioè che hanno un diritto di voto e di direzione effettiva, e quindi di gestione dell'impresa azionaria.

Il problema che si pone dinanzi alla programmazione è anche quello di offrire la possibilità di partecipazione azionaria al maggior numero possibile di cittadini, e soprattutto di aprire questa partecipazione azionaria al risparmio dei lavoratori.

È noto che talune organizzazioni sindacali (come la CISL) hanno sostenuto come loro cavallo di battaglia il principio (sul quale noi abbiamo fatto notevoli riserve) che si possa risolvere l'intero equilibrio della politica dei redditi destinando al risparmio una parte delle maggiorazioni di salario, risparmio che finirebbe per diventare obbligatorio secondo, forse, la tesi della CISL perché gestito direttamente dalle organizzazioni sindacali che si

tradurrebbero in una nuova forma di finanziaria. Ciò darebbe la possibilità di una continua dinamica dei salari, di un processo di redistribuzione dei redditi, assicurando il reinvestimento immediato di questa aliquota del monte-salari attraverso questo impiego azionario. A prescindere dalle forme che esso potrebbe assumere (su alcune delle quali non saremmo d'accordo), si tratta indubbiamente di una delle prospettive più fasciose che si aprono allo sviluppo dell'economia e dello equilibrio sociale nel nostro paese.

A questo proposito riteniamo che quando si tratterà di affrontare la riforma della società per azioni, bisognerà cercare di non limitare la partecipazione dei lavoratori al semplice investimento nelle azioni, poiché tale forma di investimenti avrebbe il risultato di tramutare il lavoratore in capitalista che investe una parte del suo risparmio nell'impresa. Viceversa noi riteniamo che l'obiettivo di progresso economico e sociale che bisogna porsi quando si parla di un piano di sviluppo, non sia tanto quello di tramutare il lavoratore in capitalista, quanto quello di tramutare il lavoratore in partecipante dell'impresa, della gestione dell'impresa e della responsabilità dell'impresa. Indubbiamente vi sono altri strumenti per raggiungere questo fine (mi richiamo alle direttive di massima contenute nell'articolo 46 della Costituzione), ma certo uno degli strumenti è quello di conferire al lavoratore delle azioni che abbiano la duplice qualità dell'azione di risparmio (che quindi gli consenta l'investimento di parte del suo salario, di un suo salario accumulato, di un suo salario differito, lo si chiami come si vuole, in questo titolo azionario) e dell'azione imprenditoriale, nel senso che questo titolo abbia la stessa importanza, lo stesso valore e quindi gli stessi privilegi dell'azione imprenditoriale. In tal modo automaticamente, anche senza una legge che muti dall'interno la struttura dell'impresa, anche senza una legge che faccia entrare — attraverso una forma elettiva o di designazione — le rappresentanze dei lavoratori nei consigli di amministrazione o di gestione, si darebbe ai lavoratori automaticamente un'influenza, o la possibilità di avere un'influenza sulla conduzione e sulla responsabilità della gestione dell'impresa produttiva.

Ritengo molto modestamente che una prospettiva di questo genere dovrebbe trovare accoglimento soprattutto in una programmazione che viene prospettata da un ministro socialista; soprattutto in una programmazione che si propone uno sviluppo in senso completo, quindi in senso economico, in senso

sociale e giuridico, della vita nazionale. Se così non fosse noi ci troveremmo di fronte — è uno dei pericoli di questa programmazione, che noi andiamo denunciando da tempo e che siamo costretti a ricordare in tutte le sedi — a una strana programmazione, la quale, essendo destinata allo sviluppo economico e sociale della nazione, ogni qualvolta deve precisare, fra gli obiettivi di questo sviluppo, uno sviluppo giuridico, economico, etico e sociale della categoria dei lavoratori, si ferma e rifugge dal parlare, così come è avvenuto poco fa allorché non si è accettato che tra le riforme giuridiche fosse richiamata quella relativa all'organizzazione sindacale; e rifugge dal considerare che fra le riforme d'ordine economico vi dovrebbe essere quella della partecipazione istituzionale dei lavoratori agli utili dell'azienda; e rifugge dal considerare che nella riforma delle società per azioni si possa considerare la esistenza di una partecipazione azionaria dei lavoratori (e vedremo quando si giungerà poi a trattare della famosa politica dei redditi). Questa è una programmazione, secondo il mio avviso, condizionata, anche se ciò è negato ripetutamente dal Governo e dal ministro (ma bisogna darci la dimostrazione di queste negazioni, onorevole Pieraccini, altrimenti esse restano delle pure negazioni e delle pure affermazioni).

Tutta la meccanica della programmazione è fondata sul fermo del monte-salari, per lo meno sul fermo degli incrementi individuali dei salari, cioè sulla negazione di un processo di redistribuzione del reddito e della produzione. Diventa questa una strana programmazione, onorevole ministro; uno strano sviluppo di programmazione economica.

Queste istanze noi le stiamo avanzando fin dal primo emendamento, sia pure in forma diversa: le stiamo avanzando sul piano procedurale per la partecipazione dei lavoratori in modo più determinante e non soltanto consultivo alla elaborazione, formazione e attuazione della programmazione; le stiamo avanzando sul piano giuridico nel consigliare, proporre, indicare delle riforme; le stiamo avanzando sul piano economico-sociale. Ma ogni qual volta noi avanziamo di queste istanze ci troviamo di fronte a una negazione. Io non voglio dire (per non polemizzare con i relatori ed il Governo) che questa sistematica negazione risponda al principio di ordine metodologico di iattanza, no; ma se non risponde ad un principio metodologico di iattanza risponde ad un convincimento, ad una scelta, ad una decisione. Ma allora è ancora più grave. Ci troviamo cioè di fronte ad una pro-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 GENNAIO 1967

grammazione che, per quanto prospettata da ministri socialisti, per quanto caldeggiata come una forma di sviluppo e di progresso nel campo delle relazioni e dei rapporti economici e sociali, si ferma praticamente sempre al limite di qualsiasi avanzamento, di qualsiasi miglioramento, di qualsiasi sostanziale progresso (o istituzionale o qualitativo o quantitativo) che attiene alla funzione delle forze del lavoro, nella meccanica, nella dinamica, nell'organismo generale della programmazione, e anche nell'organismo del processo produttivo, cioè nell'azienda e nella impresa.

È per questi motivi che ancora una volta io mi permetto di raccomandare alla attenzione, alla comprensione e anche, mi sia consentito dirlo, alla responsabilità della Commissione, del Governo e della maggioranza l'emendamento che ho avuto l'onore di svolgere.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Passoni, Valori, Alini, Pigni, Cacciatore, Minasi, Avolio, Sanna, Luzzatto e Ivano Curbi hanno proposto, all'ultimo comma, di aggiungere le seguenti lettere:

« f) l'obbligo per le imprese con capitale sociale superiore ai cinque miliardi dell'inserimento di rappresentanti dello Stato nei consigli di amministrazione;

g) il divieto delle partecipazioni azionarie incrociate;

h) il divieto della utilizzazione, ai fini delle assemblee societarie, dei titoli a riporto presso gli istituti di credito ».

L'onorevole Passoni ha facoltà di svolgere questo emendamento.

PASSONI, Relatore di minoranza. Vogliamo soprattutto sottolineare l'importanza particolare dell'emendamento per quanto riguarda i punti g) e h) che noi proponiamo vengano aggiunti al testo in esame. Il punto g) vuole predeterminare l'orientamento della annunciata riforma delle società per azioni, rispetto al grave problema delle partecipazioni azionarie incrociate, che è una delle questioni sulle quali si discute più accanitamente; vuole cioè stabilire il divieto a queste partecipazioni come uno dei cardini intorno al quale dovrebbe ruotare la riforma delle società per azioni. Per quanto riguarda il punto h) noi riteniamo che debba essere inserito con chiarezza il divieto della utilizzazione, ai fini delle assemblee societarie, dei titoli a riporto presso gli istituti di credito.

A questo proposito debbo rilevare come

l'obiezione sollevata in Commissione dalla maggioranza e dallo stesso ministro al nostro emendamento — la cui validità non è stata sostanzialmente contestata — è stata fondata sulla considerazione che si riteneva inopportuno inserire nel testo del programma economico nazionale dei riferimenti troppo precisi ad una legge che solo successivamente sarà presentata al Parlamento. L'argomentazione potrebbe esser valida se questo criterio fosse stato seguito per tutte le altre questioni che sono state fino a questo momento discusse in ordine al programma; senonchè, si può dire che ogni pagina di questo piano contiene dei riferimenti a provvedimenti che il Parlamento non ha ancora preso ma che dovrà prendere, riferimenti che contengono delle indicazioni le quali rappresentano anticipazioni su quelle che saranno le decisioni del Parlamento.

D'altro canto, sempre per respingere la motivazione che vuol negare la validità del nostro emendamento, va ricordato come addirittura il punto d) del paragrafo 38 del testo governativo include fra gli elementi essenziali della riforma dell'ordinamento societario l'ampliamento dei poteri e il rafforzamento dell'indipendenza del collegio sindacale, da realizzarsi in particolare attraverso la nomina di uno dei membri da parte dell'autorità giudiziaria. Mi si dica che cosa è, questo punto d), se non un'anticipazione sulla futura legge sulle società per azioni. Perciò, senza servirsi di argomentazioni inconsistenti, se si vuol respingere il nostro emendamento, lo si dica apertamente; dica apertamente il ministro e dica apertamente la maggioranza della Commissione che non sono d'accordo sulla proposta di stabilire il divieto di utilizzare per l'assemblea della società per azioni i titoli a riporto; dicano chiaramente che non vogliono tenere sancito il divieto delle partecipazioni azionarie incrociate, e noi a nostra volta diremo che su questa loro tesi non siamo d'accordo. In questo caso il rapporto risulterebbe chiaro e limpido tra noi. Ma venire a sostenere che questi punti non si possono inserire perché predeterminano le scelte che il Parlamento dovrà fare quando discuteremo delle società per azioni, significa — mi scusi, onorevole ministro — praticamente ingannare tutti noi, quando proprio le proposte del Governo contengono riferimenti chiari e precisi (ne ho citato uno, ma potrei citarne altri) che predeterminano le decisioni che l'onorevole ministro e la maggioranza della Commissione si rifiutano di pren-

dere quando le proposte sono avanzate dalla nostra parte.

Infatti lo stesso onorevole ministro, pur rammaricandosene, ha testé accettato un emendamento Breganze al paragrafo 37, che indubbiamente predeterminava delle situazioni a proposito di alcuni provvedimenti che ancora debbono essere presi in materia di riforma di codici.

Ecco dunque la ragione per la quale insistiamo sulla votazione di questo emendamento; anzi, fin d'ora chiediamo che esso sia votato per divisione, affinché su ognuno dei punti *f*), *g*) e *h*) la Camera si pronunci con chiarezza e il paese sappia con altrettanta chiarezza qual è l'orientamento che si vuole seguire a questo proposito in sede di approvazione del programma economico quinquennale.

PRESIDENTE. Qual è il parere della Commissione sugli emendamenti presentati al paragrafo 38?

DE PASCALIS, Relatore per la maggioranza. Mi corre nuovamente l'obbligo di ricordare a me stesso, prima ancora che ai colleghi presentatori di emendamenti, che evidentemente non si rientra nello spirito della politica di piano e di programmazione quando si pretende di realizzare le riforme, tutte le riforme, in ogni settore della organizzazione statale, della realtà economica e sociale del paese, con i singoli paragrafi o capitoli del piano. Evidentemente, certe affermazioni vanno considerate in un contesto più generale e più vasto, sicché anche emendamenti che, astrattamente, presi in sé, possono apparire positivi, inseriti nel piano debbono avere un giudizio e una valutazione del tutto diversi.

Fatta questa premessa, debbo dire che a questi emendamenti è contraria la Commissione bilancio, così come contrarie sono state le varie Commissioni che hanno espresso pareri alla Commissione bilancio. E non perché essi rappresentano delle soluzioni alternative o contestative della indicazione che è implicitamente contenuta nel piano, ma perché rappresentano delle puntualizzazioni, delle definizioni, che sarà opportuno rinviare alla nuova disciplina giuridica delle società per azioni.

Questo paragrafo si è preoccupato, con una dizione che coprisse dal punto di vista pubblicistico tutta la materia, di affermare che tra i mezzi necessari alla programmazione, ai fini proprio della correlazione tra azione delle società per azioni e politica del piano,

sia la nuova disciplina delle società per azioni. Questa affermazione è stata contenuta nella elencazione di alcuni indirizzi di carattere generale. Dire di più o di meno significherebbe aprire un discorso che avrebbe bisogno di una precisa puntualizzazione.

PASSONI, Relatore di minoranza. Risponda a questa domanda: il punto *d*) è di carattere generale?

DE PASCALIS, Relatore per la maggioranza. Dirò alla Camera, in risposta all'onorevole Passoni, che sforzo della Commissione e del relatore è stato proprio quello di rendere più sintetico, più chiaro, più incisivo possibile il piano, affidando alle leggi successive, alle cosiddette leggi di programma, l'attività necessaria a risolvere questi problemi.

Quando invece si vuole approfittare di circostanze e di occasioni per inserire un dibattito polemico su problemi che abbisognano di una particolare chiarificazione, indubbiamente non si serve la politica di piano, nella quale noi vogliamo credere.

PRESIDENTE. Il Governo?

PIERACCINI, Ministro del bilancio. Anch'io vorrei pregare i colleghi di non insistere per la votazione di questi emendamenti: fra l'altro, essi sanno bene che la discussione sulla legge per le società per azioni è imminente. Essa è pronta per l'approvazione del Consiglio dei ministri in una delle prossime riunioni e quindi sarà presto presentata alla Camera.

Vorrei dire anzitutto all'onorevole Roberti che il problema da lui posto non è ignorato dal piano laddove (nel paragrafo 47) dice: « Dovrà in particolare essere considerata con speciale attenzione — nel quadro delle politiche del risparmio enunciate nel capitolo 22 — la prospettiva di nuovi strumenti di risparmio istituzionale dei lavoratori; e con particolare impegno dovranno essere perseguite le iniziative tendenti ad ampliare la capacità di risparmio dei lavoratori dipendenti, dando un ampio margine alle iniziative autonome dei sindacati, e aprendo le più favorevoli prospettive ad una loro collaborazione con gli organi pubblici ».

ROBERTI. Allora è d'accordo?

PIERACCINI, Ministro del bilancio. Non è esatta, onorevole Roberti, la sua osservazione secondo la quale il piano trascura questi problemi. Nel paragrafo 249 si parla di « fondi comuni di intervento », e, come ella sa, come ella stesso ha detto, nella legge sulle società

per azioni si parla anche delle azioni di risparmio. Sicché non v'è alcun rifiuto a vedere l'importanza del problema, che è citato già due volte nel piano, né vi è un rifiuto allo studio di particolari questioni, anche importanti, come quella della categoria delle azioni di risparmio, che ella ha detto compresa nell'emendamento che io la prego di ritirare. Infatti in esso non c'è soltanto una affermazione di principio, ma si prevede anche una partecipazione responsabile dei lavoratori al processo produttivo dell'impresa. Si tratta quindi di una serie di questioni che, se volessimo inserirle nel programma, dovremmo affrontare più ampiamente. Ella sa che vi sono opinioni diverse tra le stesse organizzazioni sindacali. Ecco perché in questo capitolo in cui si affermano soltanto dei principi generalissimi non abbiamo inserito cose come quelle che ella propone. Non è che le abbiamo ignorate, perché, come le ho già detto, il piano le prevede due volte. Del resto, ripeto che la legge sulle società per azioni è di imminente presentazione. Quindi pregherei cordialmente l'onorevole Roberti di rendersi conto dello spirito con cui dico queste cose e di ritirare il suo emendamento. Anche per l'emendamento Passoni, devo dire che non v'è da parte del Governo e della maggioranza alcuna volontà di sfuggire alla scelta, come l'onorevole Passoni ha detto. Per quanto riguarda il punto *g*) e il punto *h*) del suo emendamento, avremo la possibilità di esaminarli in sede di discussione della legge che è di imminente presentazione.

Il punto *f*) — se ella vuole proprio conoscere il mio pensiero al riguardo — non può essere da noi votato o comunque accettato a cuor leggero, nemmeno in sede di riforma delle società per azioni, perché pone problemi anche di natura costituzionale. In merito alla formazione dei consigli di amministrazione, infatti, non è affatto pacifico stabilire una norma per cui lo Stato, che non è azionista (se infatti fosse azionista, avrebbe il diritto di partecipare), possa avere propri rappresentanti in seno ai consigli medesimi. Sarebbe anche possibile farlo, ma evidentemente sconvolgeremo il sistema giuridico del nostro paese, ponendo problemi molto complessi e molto gravi.

Una cosa è il problema del controllo nell'interesse pubblico delle grandi concentrazioni e dei grandi gruppi economici, un'altra cosa è invece il problema del controllo dei grandi complessi industriali ai fini di quegli interessi generali che invece il piano legittimamente affronta. Ciò coinvolge il problema

della conoscenza dei programmi di investimento attraverso l'organo della programmazione e lo stesso problema della politica del credito, della politica di piano, degli incentivi e dei disincentivi da applicare, tutte cose che debbono tendere a far convergere verso l'interesse collettivo l'attività del settore pubblico e del settore privato.

Il problema che ella pone, onorevole Passoni, indubbiamente esiste, ma non mi pare che sia risolvibile con una mera affermazione di principio o ponendo una serie di problemi delicatissimi. Ella comprende che, così facendo, si favorisce l'inserimento in un organo rappresentativo della proprietà aziendale di chi non ha possesso di azioni, di chi cioè non possiede una fetta di proprietà. Dobbiamo quindi distinguere il problema che ella vuole qui affrontare, quello della proprietà. Ella dovrebbe ricordare che esiste un articolo della nostra Costituzione concernente l'indennizzo in caso di esproprio, anche parziale, un articolo del quale indiscutibilmente bisogna tenere conto.

Faccio questo discorso per dimostrarle quale serie complessa di questioni giuridiche il suo emendamento sollevi. Ella è certamente libero di prospettare le soluzioni che vuole, ma può farlo se mai in sede di riforma delle società per azioni.

Certo il piano contiene alcune affermazioni generalissime: alcune sono poste in connessione con problemi di entità così complessa che non mi pare sia questa la sede più opportuna per affrontarli e risolverli; altri problemi sono affrontati e risolti nel disegno di legge che fra breve sarà presentato al Parlamento.

Ella ha affermato che vi è un punto *b*) che concerne una questione particolare, pur se inserito fra i principi generalissimi. Si tratta di una questione particolare che ha una notevole importanza nell'equilibrio generale della legge. E per questo che è stata fatta questa affermazione, così come può capitare che in altre parti del piano siano presenti altre affermazioni che riguardano casi particolari.

Per tutte queste considerazioni, mi pare più opportuno che i due emendamenti in parola vengano ritirati, in quanto i problemi affrontati trovano la loro sede più opportuna nel provvedimento di riforma delle società per azioni.

PRESIDENTE. Onorevole Roberti, mantiene il suo emendamento dopo le dichiarazioni del ministro?

ROBERTI. Non insisto e ringrazio l'onorevole ministro per l'ampiezza della sua ri-

sposta e soprattutto per la comprensione dei motivi che mi hanno spinto a presentare questo emendamento, prendendo atto anche dell'affermazione del relatore che l'emendamento gli sembrava non appropriatamente collocato in questa sede, ma non da respingere nella sua sostanza e nelle sue finalità.

Poiché l'onorevole ministro ha richiamato alla mia attenzione che di questo aumento del volume del risparmio interno delle imprese si parla specificamente al paragrafo 44 del capitolo quarto, ritiro l'emendamento, riservandomi di ripresentarlo, con le opportune modifiche, in sede di discussione del paragrafo 44.

PRESIDENTE. Onorevole Passoni, mantiene il suo emendamento, non accettato dalla Commissione né dal Governo?

PASSONI, Relatore di minoranza. Sì, signor Presidente, e chiedo che sia posto in votazione per divisione, lettera per lettera.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la lettera *f*) dell'emendamento Passoni.

(Non è approvata).

Pongo in votazione la lettera *g*).

(Non è approvata).

Pongo in votazione la lettera *h*).

(Non è approvata).

Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

La seduta termina alle 13.

IL CAPO DEL SERVIZIO DEI RESOCONTI

Dott. MANLIO ROSSI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. VITTORIO FALZONE

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO