

50.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 30 OTTOBRE 1968

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUZZATTO

INDI

DEL VICEPRESIDENTE BOLDRINI

INDICE

	PAG.		PAG.
Congedi	2727	FERRARI AGGRADI, <i>Ministro delle finanze</i>	2729
Disegni di legge (<i>Seguito della discussione</i>):		2742, 2743, 2745, 2748	
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969 (311);		SILVESTRI	2736
Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1967 (312)	2727	Proposte di legge:	
PRESIDENTE	2727	(<i>Annunzio</i>)	2727
ALPINO	2727	(<i>Deferimento a Commissione speciale</i>)	2750
DONAT-CATTIN	2742	(<i>Svolgimento</i>)	2727
		Per lo svolgimento di una interrogazione:	
		PRESIDENTE	2750
		FERRARI AGGRADI, <i>Ministro delle finanze</i>	2751
		GALLONI	2750

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 11.

DELFINO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta antimeridiana di ieri.
(*E approvato*).

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Balasso e Cattaneo Petri Giannina.
(*I congedi sono concessi*).

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

CURTI: « Interpretazione autentica dell'articolo 8 della legge 24 dicembre 1949, n. 941, concernente l'imposta generale sull'entrata relativa agli oli vegetali » (606);

MATTARELLI e ARMANI: « Disciplina temporanea delle locazioni e del vincolo di destinazione di immobili ad uso di albergo, pensione o locanda » (607);

FERIOLI ed altri: « Disciplina del rapporto di lavoro dei modelli viventi in servizio presso le Accademie di belle arti ed i licei artistici » (608).

Saranno stampate e distribuite. Le prime due, avendo i proponenti rinunciato allo svolgimento, saranno trasmesse alle competenti Commissioni, con riserva di stabilirne la sede; dell'ultima, che importa onere finanziario, sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

Svolgimento di proposte di legge.

La Camera accorda la presa in considerazione alle seguenti proposte di legge, per le quali i presentatori si rimettono alle relazioni scritte e il Governo, con le consuete riserve, non si oppone:

DE MARIA, USVARDI e MAMMI: « Contributo statale per l'organizzazione sociale della pediatria preventiva » (396);

ROMEO, MANCO e DI NARDO FERDINANDO: « Modificazioni della legge 3 aprile 1937, n. 517, contenenti disposizioni relative ai sindacati delle società commerciali » (496).

Seguito della discussione dei disegni di legge: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969 (311); Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1967 (312).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1969; Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1967.

E iscritto a parlare l'onorevole Alpino. Ne ha facoltà.

ALPINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi. Anzi tutto io esprimo il mio disagio nel prendere la parola in quest'Aula quando, discutendosi un bilancio e una situazione finanziaria tanto preoccupanti, nessuno dei ministri finanziari ritiene di dover essere presente. Ad ogni modo, per riguardo ai colleghi e soprattutto a lei, signor Presidente, prendo ugualmente la parola.

Nel febbraio scorso, parlando sul preventivo 1968, esprimevo un monito e una vivissima preoccupazione per il perdurare di una politica di *deficit spending*, iniziata col preventivo 1966, che aveva più che triplicato il disavanzo finanziario del precedente. Pensavo allora che noi si fosse toccato il fondo. Ma non era così, perché il bilancio preventivo 1969 compie un ulteriore grave passo in senso peggiorativo. Infatti nel preventivo del 1968 la somma del disavanzo di bilancio, del ricorso al mercato e del disavanzo delle aziende ammontava a 2.007 miliardi e col 1969 andiamo a 3.046. Quindi, valutando a circa 2.000 miliardi i disavanzi dei settori vassalli del bilancio pubblico (enti locali e previdenziali), il disavanzo globale sale da 4.000 a oltre 5.000 miliardi.

Ha detto il ministro del tesoro che questo è un rischio « calcolato ». Lo nego. Quando si va con la politica di disavanzo troppo avanti e per troppo tempo, il rischio calcolato diventa pura temerarietà. Siamo allo svolgimento di una politica sistematica di demagogia, di promesse che si conta di congelare scontando il rinvio dell'esecuzione o almeno dei pagamenti. Così si vive, come si diceva una volta, perico-

losamente: un vero e proprio vivere alla giornata.

L'anno scorso l'aumento del disavanzo fu scusato con il fatto che si erano inseriti in maggiore copia gli impegni di ricorso al mercato, in omaggio al principio dell'unità del bilancio. Quest'anno la scusa non ricorre più: si aumenta il disavanzo e quasi si raddoppia il ricorso al mercato: da 561 a 1.029 miliardi.

Il peggioramento si verifica nonostante l'incremento delle entrate fiscali, che passano da 8.322 a 9.170 miliardi, con un aumento del 10,2 per cento. La colpa, dunque, è della corsa della spesa e anzitutto della spesa corrente, il cui aumento coincide quasi con l'aumento del disavanzo: da 7.979 a 8.893 miliardi, pari all'11,4 per cento; mentre le spese in conto capitale diminuiscono leggermente e quelle per rimborso di prestiti salgono da 147 a 697 miliardi. Così l'aumento globale della spesa sale al 14,4 per cento. Ora non serve accusare di ciò il maggior rimborso di prestiti perché, onorevoli colleghi, bisogna pur sapere che un giorno ogni prestito deve essere pagato. Del resto, ogni scadenza di prestito è l'occasione per emetterne un altro, per pagare quello scaduto e trarne qualcosa di più per il Tesoro.

Intanto la rigidità della spesa statale nel corso di un decennio è salita dal 78 all'87 per cento. E come provvediamo ai disavanzi? Si può fare qualcosa con la pressione fiscale? Non si può dire che i contribuenti non facciano il proprio dovere: le ultime denunce di complementare hanno segnato un aumento del 5,05 per cento nel numero e dell'8,55 per cento (che corrisponde *grossa modo* all'incremento del reddito nazionale) negli imponibili denunciati. Nei fatti, nei primi nove mesi del 1968 l'aumento degli accertamenti è stato di 558 miliardi, pari al 9,5, contro 702 miliardi, pari al 13,6 per cento, nello stesso periodo del 1967, segnando quindi un deciso rallentamento. Rispetto ai nove dodicesimi della previsione, a tutto settembre, l'aumento è di 183 miliardi, contro 356 nell'anno precedente: quanto dimostra che nella previsione delle entrate non si sono lasciati margini di riserva apprezzabili e si è in realtà sfruttato tutto ciò che ci si poteva attendere.

È chiaro che il problema del disavanzo non si può risolvere con un giro di vite fiscale: a parte che non saprei come tecnicamente ciò si potrebbe realizzare, si sarebbe in contrasto con tutto lo sforzo presente per combattere l'incipiente stasi economica, sforzo del bilancio, attraverso il « decretone » per stimolare la sempre fantomatica ripresa economica. Ed allora l'unico rimedio resta la

corsa all'indebitamento, per intanto la politica di residui passivi. Contando anche quelli delle aziende autonome, l'anno scorso i residui passivi sono aumentati da 5.315 miliardi a 6.589. Quasi 1.300 in più! Nel primo semestre di quest'anno, limitandoci ai dati del bilancio statale perché quelli delle aziende autonome non sono forniti, i residui passivi salgono da 5.668 miliardi a 6.600, con un incremento dunque di 1.432 miliardi. In luglio vi è stato un miglioramento, grazie a una massa eccezionale di pagamenti in conto competenza, per cui in definitiva nei sette mesi l'aumento dei residui passivi è stato contenuto in 742 miliardi, che tuttavia segnano un incremento dell'ordine di oltre 100 miliardi al mese.

Il debito pubblico, nel corso del semestre, è aumentato del 6,3 per cento, cioè di 575 miliardi, per cui il totale sale a 9.065 miliardi. Accanto al debito pubblico, però, non dobbiamo dimenticare le garanzie date dallo Stato, imponenti e anche pericolose, poiché lo Stato medesimo potrebbe essere chiamato a pagare in luogo degli enti debitori. Queste garanzie al 1° gennaio 1969 ammonteranno a 3.312 miliardi per obbligazioni e azioni (la parte del leone è per le emissioni dell'ENEL), a 748,6 miliardi per finanziamenti industriali (qui la parte del leone è della Cassa per il mezzogiorno: 567 miliardi), per 4.854 miliardi a enti pubblici e parastatali. Sono 8.914,6 miliardi, in totale, di fidejussioni date dallo Stato.

Il peggio, a parte il volume, è la causale dell'indebitamento, perché si estende sistematicamente la prassi di coprire spese ricorrenti e di consumo con i debiti. Abbiamo denunciato ogni anno puntualmente, nel dibattito, questo « andazzo » pericoloso. E non solo noi: l'ha fatto anche la Corte dei conti, che coraggiosamente viene spulciando tutte le cose assurde, dannose e pericolose che si verificano nei nostri bilanci. La Corte dei conti lo fa con una tenacia e con un valore veramente ammirevoli ed è già stata oggetto di parecchi rimbrotti, per questo suo doveroso impegno, in sede parlamentare e persino governativa!

Abbiamo denunciato, dunque, il sistema di ripianare con operazioni di debito le perdite annuali delle aziende autonome, che sono perdite ricorrenti, di ogni anno, e sono spese di consumo. Allo stesso modo si procede per coprire contributi e impegni annuali dello Stato, quali i contributi al fondo pensioni e le sovvenzioni alle linee marittime di preminente interesse nazionale. Alle

aziende autonome si fanno stipulare in conto proprio mutui, per coprire le perdite che dovrebbe pagare il Tesoro (e se le dovesse veramente pagare, il Tesoro baderebbe sul serio a reprimere o almeno a frenare le cause delle perdite). Il Tesoro, intanto, viene sfruttando un nuovo strumento per coprire l'indebitamento: i famigerati « certificati di credito », che rappresentano una forma insidiosa, ignota al pubblico poiché si collocano presso le banche, quasi in sordina. Così si sono coperti con certificati di credito i 467 miliardi della fiscalizzazione a favore del Mezzogiorno, i 234 miliardi di interessi alla Banca d'Italia per le riserve bancarie e si progetta di coprire gli oltre 800 miliardi di perdite degli ammassi (perdite che continuano a restare fuori bilancio e ogni anno aumentano per cifre iperboliche di interessi bancari). L'ultimo esempio che ho visto sui giornali è quello dell'AIMA, che è stata autorizzata, con decreto del Ministero del tesoro, a contrarre un mutuo di 40 miliardi per completare l'integrazione al prezzo dell'olio. Si tratta di una spesa di consumo e della sola campagna agricola 1967-68, tuttavia si provvede con un mutuo !

FERRARI AGGRADI, *Ministro delle finanze*. Mi perdoni, l'esempio proprio non va, perché si tratta di un anticipo rispetto a quello che la Comunità ci restituisce. Quindi è il caso specifico in cui troverei giusta l'operazione, condividendo per altro le sue osservazioni generali.

ALPINO. La ringrazio, perché condivide almeno le osservazioni mie su tutti gli altri esempi che sono abbastanza numerosi. Ad ogni modo penso che l'AIMA dovrebbe fare in questo caso una operazione a breve termine e non un mutuo, come ho letto sui giornali, sperando che dalla comunità europea i pagamenti possano arrivare abbastanza sollecitamente.

Noi denunciavamo alto e forte una politica che è antiprogrammatica ed è inflazionistica. Significa mangiare l'erba del futuro: anzi, come ha detto l'onorevole La Malfa (esponente della maggioranza passata e futura) a proposito del « decretone », significa « spiccare continue e imponenti tratte sul futuro ». Ciò anche per le spese di consumo ! Se ciò avvenisse in un'azienda privata, soggetta al codice civile, quali iniziative dovrebbe prendere la autorità giudiziaria per un procedere siffatto ?

Le cause della situazione sono anzitutto nella spesa corrente statale, quindi nel problema della burocrazia. Sono, se non erro,

17 o 18 i ministri per la riforma burocratica che si sono finora succeduti. Da tanti anni si parla di riforma, ma finora la riforma si è risolta solo nell'aumento sistematico dei costi unitari della burocrazia, senza badare minimamente ai rendiconti; nell'inflazione delle carriere e degli alti gradi, che costituisce un altro costo massiccio; nella inflazione dei posti per ragioni demagogiche (assunzioni, passaggi a ruolo in massa). Dal 1962 al 1967 si sono avute 230 mila unità in più (cioè il 17 per cento in cinque anni). Altro che raccogliere la sfida tecnologica, come dice il professor Stammati ! Non si raccoglie certo la sfida facendo un continuo incremento aritmetico dei dipendenti e riducendo la produttività. Del resto, di tutto ciò troviamo una severa autocritica nella relazione previsionale, laddove questa attribuisce la mancata esecuzione di opere e di programmi alle lungaggini e alle inefficienze dell'apparato burocratico, citando i ben 500 giorni di durata minima delle procedure istruttorie. Ma questa non è una scusa, bensì un atto di accusa.

In proposito, vorrei citare il campo vitale e delicato della scuola. È all'ordine del giorno la riforma universitaria, attraverso le contestazioni, i dibattiti e i progetti; ma io vorrei modestamente limitarmi alla scuola elementare e alla scuola media. Dal 1961-62 al 1969 il bilancio della Pubblica Istruzione è aumentato di 3,5 volte, passando da 525 a 1.806 miliardi. Ebbene, dall'apertura delle scuole, avvenuta il 1° ottobre, per 30 giorni abbiamo continuato a leggere sui giornali notizie di confusione, di indicibile disordine, di scandalosa inefficienza: mancano addirittura gli orari delle lezioni e tutto avviene all'insegna del provvisorio. Ma è possibile chiedere tanti sacrifici alla finanza pubblica, per poi utilizzare i mezzi in modo così balordo e inefficiente ?

Parliamo ora del gravame dei vassalli, cioè degli enti locali e degli enti previdenziali. Il debito degli enti locali, secondo i dati che possediamo, è salito dal dicembre 1965 da 5.000 a 5.800 miliardi, di cui 1.700 dovuti ai disavanzi nelle spese correnti. Altri 2.000 dovuti alle opere pubbliche, di cui però il 65-70 per cento è a carico dello Stato per l'ammortamento. L'indebitamento aumenta ogni giorno e in cifra massiccia: da 1.083 miliardi nel 1965 a 1.132 nel 1967. Nella cifra, la parte dovuta ai disavanzi di parte corrente passa dal 39 al 41 per cento del totale. Naturalmente la parte del leone spetta alla spesa per il personale, che dal 1965 al 1967 aumenta da 816 a 909 miliardi e che assorbe il 90 per cento delle entrate (in molti

comuni supera di parecchio il 100 per cento). Il tutto nonostante i trasferimenti dal bilancio dello Stato per 758 miliardi. Così la vita degli enti locali, più ancora che quella del bilancio dello Stato, è affidata all'indebitamento, che preoccupa oggi seriamente anche la Banca d'Italia, nella strategia finanziaria generale, tanto più che la Cassa depositi e prestiti, sollecitata in altre direzioni e da altri impegni, sta diminuendo quelli che sono i suoi classici interventi a favore della finanza locale.

Ma si continua a lasciar andare così le cose? Ogni tanto si fa un dibattito vivace e organico in seno alle Commissioni interni, si sono licenziati due bei volumi sullo stato della finanza locale in Italia, e tutto va come prima. Io chiedo in particolare al ministro delle finanze, che è *dominus* in questa materia: ci si illude di trovare un rimedio, anche solo temporaneo, nei palliativi di ordine fiscale? Si pensa di trovare un rimedio organico e definitivo in quella riforma fiscale che nazionalizzerà buona parte delle entrate locali e creerà enormi problemi di redistribuzione, specie per i comuni che, con la maggiore autonomia fiscale precedente, avevano raggiunto un alto tenore di spesa? A quest'ultimo proposito, onorevole ministro, penso che, in conseguenza del nuovo sistema che sarà attuato o si prevede di attuare, tutti gli amministratori saranno indotti a considerare come un dovere civico il mandare i bilanci a picco e creare forti disavanzi, poiché questo sarà il titolo per avere maggiori quote nella redistribuzione dei fondi nazionali.

A questo punto vorrei soltanto ripetere quanto ho già detto infinite volte: non si può sperare di trovare la soluzione incrementando le entrate, ma solo affrontando decisamente il problema della spesa, specie della spesa corrente di tanti enti, laddove si verificano abusi maggiori di quelli che accadono nell'apparato statale: inflazione dei quadri, trattamenti di privilegio, specie nei comuni coi disavanzi più gravi e insanabili. Il primo provvedimento da prendere dovrebbe ristabilire la perequazione di tutti i trattamenti locali e particolarmente di quelli più privilegiati, cioè quelli regionali, con gli statali comuni.

Il complesso previdenziale presenta in forma ancora più grave il problema della sperequazione e dell'uso inefficiente dei mezzi. Nel 1967 esso ha assorbito il 17,13 per cento del reddito nazionale, cioè ben 7.171 miliardi, con aumento dell'8,4 per cento sull'anno precedente. Ciò nonostante, il disavanzo del complesso è ammontato nell'anno a 708 miliardi e continua ad aggravarsi, per-

ché anche qui le entrate non seguono la dilatazione delle spese. Ciò ricade alla lunga sul bilancio statale. Ricordiamo il recente provvedimento di 476 miliardi, per colmare il disavanzo pregresso delle mutue. Ma non si bada a mandare avanti la unificazione, anche entro termini parziali, di cui tanto si parla. Il ministro del lavoro ha ricordato che le dispersioni e la molteplicità degli enti hanno radici in ragioni quasi storiche: a noi pare che le ragioni siano soprattutto di ordine feudale, perché ogni ente è appannaggio di qualche forza politica o di qualche corrente e l'unificazione varrebbe a sopprimere o diminuire i feudi, i posti e le cariche in alto.

Ora il problema di fondo è quello di una energica redistribuzione dell'enorme somma che dal reddito nazionale viene già devoluta allo scopo. È assurdo e ingiusto continuare ad aumentare i contributi, i quali poi ricadono sui costi di produzione, o i concorsi dello Stato (anche per le fiscalizzazioni) che significa la stessa cosa, perché lo Stato deve poi coprirsi con l'indebitamento, come purtroppo si fa, o con tributi. Invece occorre una energica redistribuzione, che tagli nelle enormi e incredibili sperequazioni, costituite non soltanto nei vertici, ma anche nei rapporti delle intere categorie, ove fra l'una e l'altra, a parità di condizioni e di mansioni, si contano divari fino a quattro volte e più di trattamento pensionistico.

Ridistribuire per perequare: questo è programmare! Ma a quanto pare, si rifiutano persino le premesse di una programmazione. Ho chiesto più volte che si faccia, ad esempio, una indagine, da presentare al Parlamento, sui trattamenti pensionistici vigenti nel nostro paese, comparati per categoria e, entro queste, per gradi e mansioni comparabili, onde ci si possa fare un'idea dell'enorme sperequazione che apprendiamo ogni giorno da episodi clamorosi e dati parziali e che, per i veri programmatori, è fenomeno da classificare e studiare a fondo, onde preparare i mezzi di correzione.

Altra grave fonte di oneri per il bilancio è l'industria pubblica. Alla fine della scorsa legislatura si è varato un grosso pacchetto di 730,5 miliardi, tutti quanti presi a debito, per aumentare i fondi di dotazione degli enti di gestione; ma già in questo inizio di legislatura, mentre s'incrociano e si proiettano negli esercizi futuri le annualità di quegli aumenti dei fondi di dotazione, ecco reclamato un altro aumento per l'ENI di 211 miliardi, urgenti e anzi urgentissimi. All'ultimo momento, poi, il provvedimento non è venuto in

aula, nonostante un'urgenza eccezionale, tant'è che la stessa sera era stato votato al Senato e quindi annunciato alla Camera.

Comunque, queste grosse emissioni costano allo Stato e costano pure assai care alla strategia delle emissioni, mentre poi non ne viene una lira al bilancio e ben poco al reddito nazionale.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE BOLDRINI

ALPINO. Veniamo ora alla programmazione. Ci troviamo ancora una volta a denunciare l'enorme distacco tra il bilancio pubblico e il programma, che dal distacco medesimo viene sconvolto in talune delle sue impostazioni fondamentali. È questo un grosso dato di fatto. Del resto, due relazioni del ministro Pieraccini hanno detto chiaramente che nell'attuazione del programma i settori privati hanno adempiuto pienamente gli obiettivi segnati, in taluni casi anche superandoli, mentre il settore pubblico è uscito fuori dei binari, minacciando di togliere i mezzi all'altro settore. Ciò è stato detto ufficialmente e in tutte lettere.

Ebbene, cosa ha detto nell'altro ramo del Parlamento, in proposito, l'onorevole ministro del tesoro e *ad interim* del bilancio e della programmazione, Colombo? Dopo aver rilevato che alcuni degli obiettivi del piano sono stati raggiunti e superati, mentre altri non sono stati compiutamente realizzati, egli ha detto: « Vorrei che una volta per sempre ci convincessimo che le cifre del piano, di qualsiasi piano, rappresentano indicazioni e non traguardi da conseguire al cento per cento nel giorno e nell'anno prestabiliti ». Siamo perfettamente d'accordo. Nessuno pensa che questi obiettivi debbano essere raggiunti al cento per cento. L'umana previsione è largamente fallibile. Ma dal cento per cento al 15 per cento c'è una bella differenza, onorevoli colleghi! È questione di proporzioni.

Questa tentata minimizzazione del problema mi sembra veramente insostenibile: sia se la raffrontiamo con le ambiziose, tracotanti affermazioni dei programmatori, fatte all'inizio, sia se consideriamo che le cose non sono andate nel senso da essi indicato non perché abbiamo optato per altre scelte, ma perché sono stati sopraffatti dalla spinta demagogica e, attraverso vari cedimenti, hanno a mano a mano abbandonato taluni dei pilastri fondamentali del programma. Questa è la realtà!

La stessa *Relazione previsionale e programmatica* è un atto di accusa all'attuazione del piano, là dove afferma, ad esempio, che nei tre anni del quinquennio i programmi

dell'edilizia ospedaliera sono stati realizzati al 16 per cento, quelli per l'edilizia scolastica al 22 per cento, quelli per i trasporti pubblici al 33 per cento, quelli per le opere pubbliche al 49 per cento, quelli per le telecomunicazioni al 70 per cento. E ci spiega le differenze, dicendo che là dove è andato avanti lo Stato, con i suoi apparati, non ha realizzato quasi niente, mentre le maggiori realizzazioni si sono avute là dove l'esecuzione è stata affidata ad enti dotati di autonomia operativa e a centri imprenditoriali, come nei casi dei telefoni e delle autostrade.

Vi è, quindi, un'autocritica decisiva per quanto riguarda l'esecuzione, come pure per il giudizio globale. Cito l'opinione di colui che è considerato il padre o almeno uno dei padri della programmazione, l'onorevole La Malfa, il quale, in un giudizio sul programma del Governo Leone e vedendo i provvedimenti economici del « pacchetto », ha detto che « attraverso essi si spiccano continue, sempre più imponenti tratte sulle disponibilità finanziarie del paese, senza sapere in quale momento scadranno. Se c'è qualcosa che non ha nulla da fare con un metodo di reale programmazione è proprio questo modo di procedere ». Ed ha aggiunto: « Noi dobbiamo avere il coraggio di dire che questa politica (di programmazione) è fallita, per opera e per responsabilità di quelle forze di sinistra — di maggioranza o di opposizione non importa — che l'avevano fortemente voluta. Fra i problemi su cui la sinistra sorvola questo è certamente il più mortificante per essa ed è male che non se ne accorga o faccia finta di non accorgersene ». L'ex ministro Preti ha detto più in dettaglio: « Il Governo Leone anziché sviluppare la propria azione secondo le linee della programmazione tende piuttosto ad accontentare di volta in volta le richieste settoriali più pressanti, indipendentemente da un quadro generale di sviluppo ».

Mi pare che questo basti. In definitiva, noi liberali finiamo per essere i soli a credere nella programmazione, i soli a difendere il programma quinquennale e ad averlo preso sul serio, dopo averlo seriamente criticato. Qualche collega ricorderà che in Commissione bilancio, dove si è fatta la delibazione del programma, la mia parte si è battuta, ad esempio, contro l'insufficienza di quel 13,4 per cento delle risorse stanziato nel quinquennio per gli investimenti produttivi. Ma neanche questo 13,4 per cento, che a noi pareva già tanto insufficiente, viene attuato. Noi siamo per una programmazione vera, che sia diretta nella sua attuazione da una reale volontà

politica, perché pensiamo che il programma è lo strumento globale per garantire l'ordine, la giustizia ed anche la stabilità. Ricordo ancora una volta una cosa molto semplice: se noi sapessimo nel quinquennio spendere soltanto i 185.000 miliardi di lire 1963 (o la maggiore cifra che si realizzasse) di reddito nazionale previsti nel programma, la lira del 1970 sarebbe la stessa del 1966.

Questa è la realtà di fatto. Ma il programma è uno strumento che va verificato, controllato e guidato continuamente. E qual è il modo migliore di guidarlo anno per anno? Molto semplice: commisurare ogni aumento di spesa, ogni concessione nelle pensioni, nei salari, negli stipendi, negli ammortamenti, negli investimenti e così via, alla cifra dello aumento annuo del reddito. Poiché oggi lo aumento annuo di reddito è all'incirca sui 2 mila miliardi, bisogna che la proposta di aumento di spesa sia scalata da quei 2 mila miliardi. Se oggi, come è giusto e sacrosanto, dobbiamo venire incontro ai pensionati con una soluzione adeguata, bisogna avere il coraggio di limitare altre erogazioni per stare nella somma, per non stimolare un'inflazione che va poi a danno di tutti. Bisogna avere il coraggio di affrontare l'impopolarità e bloccare le altre erogazioni per dare ai pensionati ciò che non hanno sinora avuto e hanno diritto di avere. Si dovrebbero fermare, ad esempio, le categorie che sono al vertice nelle retribuzioni e nelle pensioni e che invece sono quelle che continuano ad andare avanti, perché hanno una forza sindacale alla quale il Governo non ha o non intende opporre resistenza.

Questo è il dettato e la ragione della programmazione. Ma invece si va avanti « alla carlona », cerchiamo di dare qualcosa a tutti e mangiando l'erba futura, cioè, secondo la espressione molto significativa dell'onorevole La Malfa, spiccando tratte sul futuro. Il rovinoso andazzo dell'indebitamento non può che rinviare gli effetti di un eccesso di spese, accumulando una tensione inflazionistica potenziale. Del resto il programma stesso ci denuncia le violazioni nelle impostazioni fondamentali.

Ricordiamo tutti la discussione, fatta nel febbraio di quest'anno sul bilancio 1968, a proposito del ricorso al mercato nel quinquennio. Il programma prevede un ricorso globale nel quinquennio di circa 22.000 miliardi di lire 1966, di cui circa 9.000 per la mano pubblica e 13.000 per i settori produttivi e il campo privato. Questa era la direzione. Ma già un anno e mezzo fa il governatore Carli avvertiva che, se avessero avuto esecuzione

puntuale tutti i programmi di spesa e le spese recate da leggi già varate, il ricorso al mercato da parte del settore pubblico sarebbe aumentato da 9.000 a 19.000 miliardi. E nella discussione del febbraio scorso il ministro Colombo e l'onorevole La Malfa hanno praticamente ammesso che, se tutti quegli impegni avessero corso, sarebbero impegnati tutti i 22.000 miliardi o quasi. Secondo il programma, l'indebitamento della mano pubblica doveva avere una media di 1.580 miliardi all'anno. Ebbene, nei primi due anni di attuazione, anziché di 1.580 miliardi, l'indebitamento è stato: nel 1966 di 4.106 miliardi e nel 1967 di 3.651 miliardi, che salirebbero a 5.296 miliardi ove si tenga conto del disavanzo finanziario accertato in 1.645 miliardi per il 1967 e non ancora coperto.

Ha osservato in proposito, tra l'altro, la Corte dei conti: « Bastano queste cifre a far manifesta la notevole e progrediente differenza in ciò che concerne il reperimento dei mezzi finanziari, che non è dubbio si atleggi come condizionante la realizzazione stessa degli obiettivi del programma. È altresì da notare come l'incremento del *deficit* dei bilanci, in misura largamente superiore a quella prevista dal programma, costituisce la controprova della sistematica, globale elusione del precetto costituzionale della copertura ».

Di fronte a ciò dobbiamo rilevare che la difesa dell'equilibrio monetario e finanziario viene fatta solo in modo provvisorio e precario, con il ritardo delle esecuzioni e dei pagamenti, l'incremento dei residui, la sterilizzazione delle riserve bancarie e l'indebitamento ad oltranza. (I successori ci devono pagare anche le spese correnti). Cosa resta agli investimenti produttivi, per la ripresa economica? E cosa resta all'economia privata che si dice sarebbe la protagonista della ripresa?

Il « decretone » è stato varato ed è già corsa la battuta: « la frustata frustrata ». Ma, il « decretone » è affetto da contraddizioni organiche, da vizi che sono nell'ambiente medesimo. Ad esempio, esso aumenta gli stanziamenti per il credito agevolato, che ormai è diventato più voluminoso di quello ordinario (nel 1967 lo ha superato e mi domando se, ad un certo punto, il tema non sarà portato alla Comunità europea, come una sovvenzione alla produzione). Ma così si suscita la voglia d'erba quando sul prato di erba non ce n'è, perché lo Stato la falcia tutta, a mano a mano che cresce. Si agevolano le emissioni azionarie (con un po' di paura, nei dieci anni perché si è ridotto l'incentivo a due anni di esenzione dalla tassa di conferimento), ma poi chi

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 30 OTTOBRE 1968

le sottoscrive? Infatti, oltre a falciare tutta l'erba, si è creata una paura psicologica tra i risparmiatori, i quali fuggono dall'impiego azionario. Agevolare le emissioni, va bene, poi le faremo sottoscrivere alla Mediobanca, perché le « famiglie », cioè i privati, non le sottoscrivono più.

Infatti era un po' umoristico il monito, giustissimo in sé, che il ministro Pieraccini, nella scorsa legislatura, rivolgeva dicendo che non si poteva finanziare la produzione con l'espansione indiscriminata delle emissioni obbligazionarie e che bisognava ristabilire un ragionevole rapporto tra l'indebitamento delle imprese e il loro capitale di rischio, estendendo l'impiego azionario dei risparmi. Altrettanto umoristico il monito del presidente Moro il quale, in un articolo scritto per una « giornata del risparmio », ammoniva i piccoli azionisti a non gettar via i loro modesti pacchetti azionari perché in tal modo avrebbero consentito ai « padroni » di assumere il dominio delle società anche con quote ristrette. Egli alludeva ai « padroni delle ferriere » privati, ignorando di anticipare l'immagine dei baroni pubblici che hanno compiuto proprio questa operazione alla Montedison.

Comunque, l'imperativo resta quello di creare il risparmio e di investirlo produttivamente, perché dobbiamo rimontare il divario tecnologico, dobbiamo correre la spietata corsa tecnologica che si impone in tutto il mondo e creare i posti di lavoro secondo il programma. Circa i posti di lavoro, sentiamo spesso citare cifre che vorrebbero seminare ottimismo. Io cito qui una fonte non sospettabile, il *Bollettino quindicinale dell'emigrazione*, n. 13 del 1968, che riporta un articolo del professor Tagliacarne, ove si afferma che, secondo le rilevazioni dell'Istituto centrale di statistica sulle forze di lavoro, alla data del 30 aprile le persone occupate sono risultate 19.169.000, con un incremento di 144.000 unità in confronto alla stessa data dell'anno scorso. Se supponiamo un pari aumento nel 1966 e nel 1970, avremo nell'aprile 1970 19.458.000 persone occupate, con uno scarto di oltre 900.000 unità in meno rispetto all'obiettivo del programma.

In Italia non si fa certo una politica che conduca a creare quella massa di posti di lavoro ancora mancanti. Si pensi che solo nel 1968 si conta di ritornare al tasso di sviluppo degli investimenti del 1963. La *Relazione previsionale* però ci dà dati pessimistici: « Allo stato delle informazioni disponibili » (parliamo del 1968) « si può ritenere che, nell'ipo-

tesi più favorevole, grazie ad un prevedibile miglioramento nel corso degli ultimi mesi, si possa realizzare un aumento degli investimenti (impianti, macchinari), del 4 per cento contro il 16 per cento realizzato nel 1967. In tal caso gli investimenti lordi fissi registerebbero un incremento tra l'8 e il 9 per cento rispetto al 1967; cosicché saremmo sempre ad una percentuale globale del 20 per cento sul reddito nazionale, più bassa dell'anno scorso ».

La *Relazione* aggiunge ancora: « In questo quadro risulta particolarmente modesta l'espansione degli investimenti delle imprese private, che avevano giocato un ruolo decisivo nella ripresa del 1966 e nel consolidamento del 1967 ». E poi elenca una serie di ragioni per giustificare il *forfait* delle imprese private, tutte di ordine tecnico, tacendo la sola davvero valida, cioè il rischio politico, accentuato da eventi che sono oggi in discussione di fronte all'opinione pubblica.

A questo punto vorrei chiedere: siamo un paese povero di capitali, che ne abbia tanto bisogno per investire, per rinnovare e così via, o siamo ricchi? Non ci si capisce più niente! La bilancia dei pagamenti va sempre bene: negli otto mesi abbiamo avuto un saldo attivo di 335 miliardi, anzi nel mese di agosto abbiamo avuto addirittura un attivo della bilancia commerciale (eccezionale nella storia dei nostri scambi commerciali) grazie alla stasi delle importazioni. Ma intanto, con tutte le riserve iperboliche che avremmo (a mio avviso, non sono sovrabbondanti), continuiamo a fare grossi prestiti all'estero. Solo di questi giorni leggo di un prestito obbligazionario dell'ENI per 20 milioni di dollari e un nuovo prestito obbligazionario della Cassa del Mezzogiorno per altri 25 milioni di dollari. Nel contempo continuiamo a fare grandi concessioni all'estero, sia nelle esportazioni a pagamento differito e sia in prestiti veri e propri, alla Tunisia, al Marocco, all'Egitto, a paesi di ogni genere. Man mano che facciamo accordi commerciali, prestiamo. Alla Tunisia abbiamo persino prestato i soldi per pagare gli indennizzi agli espropriati, agli italiani per i loro beni, in aggiunta a prestiti finanziari. Alla Somalia facciamo prestiti perché paghi quelle armi che la Russia cede solo per contanti. Facciamo tutto ciò per ragioni politiche, pressoché incomprensibili e lo giustifichiamo con l'abbondanza delle riserve.

Ora non sarei affatto contrario ad un intreccio di operazioni di debito e di prestito. Siamo inseriti nella vita internazionale e quindi lo scambio può essere anche opportu-

no, per l'intreccio di rapporti nuovi. Ma il guaio è che i debiti nostri sono veri debiti, che poi vanno pagati puntualmente, mentre i prestiti nostri vanno in tante direzioni, dove, nella migliore delle ipotesi (vedi il caso dell'Egitto, abbastanza recente) li rinnoviamo a scadenza. Ogni volta diamo loro i denari necessari per rimborsarci e qualche cosa di più e vi è da temere che in definitiva una buona parte dei denari sfumi. Questo non è un impiego, ma uno spreco delle riserve.

Senza dubbio abbiamo un'enorme necessità di capitali, onde il problema più importante, davvero pregiudiziale è quello di stimolare al massimo la formazione di risparmio e il suo impiego diretto produttivo, attraverso lo sviluppo capillare dell'azionariato anche popolare, che per noi è essenziale anche sotto il profilo politico e sociale perché avvia la vera democrazia economica, traduce su una posizione di cooperazione e parità giuridica la « partecipazione » dei lavoratori e risolve il secolare problema sociale.

Ma se a parole si esalta l'impiego azionario, con i fatti lo si combatte e respinge, come conferma il procedere dei rapporti nell'ambito del settore mobiliare. Nel semestre scorso il volume delle obbligazioni in circolazione è passato da 18.526 a 20.685 miliardi, con un aumento *grosso modo* del 20 per cento in ragione d'anno. Ciò è spaventoso, onorevoli colleghi, dal punto di vista della cautela monetaria. Dove andiamo a finire? E nel frattempo le azioni sono passate da 9.512 a 9.523, restando statiche, come sono da anni. La fuga dalle azioni continua: due anni fa il governatore Carli avvertiva che la quota delle azioni italiane in mano alle famiglie, cioè ai veri risparmiatori, era scesa al disotto del 13 per cento. Il ministro delle finanze precedente, onorevole Preti, aveva fornito dati altrettanto significativi, attraverso il calo continuo delle posizioni censite allo schedario azionario.

Ora, è insincero accusare di tutto ciò le misure e le negligenze di ordine tecnico. Ho apprezzato, ad esempio, l'autocritica del senatore Bonacina alla fine della legislatura, che deprecava la mancata istituzione dei fondi comuni, cosa molto bella, che permette di perequare i rischi per i piccoli risparmiatori e la cui mancanza costringe le nostre banche a far capo alle istituzioni, sorte come i funghi negli altri paesi del mercato comune.

Però ci si doveva pensare prima: il disegno di legge per i fondi comuni risale al 1964 ed entro il 1968 si sarebbe potuto vararlo se non ci fossero state ostinate preclusioni di ordine politico. Oggi apprezzo molto, onorevole mini-

stro delle finanze, le sue dichiarazioni sulla necessità di non mantenerci in stato di inferiorità di fronte agli altri mercati finanziari e quindi di attribuire condizioni e trattamenti più allettanti all'impiego azionario nel nostro paese, per non incoraggiare la fuga dei capitali, compresi i visibili investimenti all'estero che oggi si possono fare, in base alle norme vigenti, presso qualsiasi banca. Vorrei però dire che il problema di fondo è quello politico: il rischio « politico » di cui l'ultimo elemento concreto è stato l'episodio Montedison.

Non voglio qui soffermarmi sugli aspetti politici di questa operazione, che saranno discussi sulla base di una mozione da noi presentata, ma solo rilevare l'enorme influsso negativo sulla residua fiducia dei risparmiatori. Il ministro Bo ha battuto ogni primato di umorismo quando, nel dare le sue spiegazioni sull'episodio, ha detto che la scalata è stata fatta anche a tutela e nell'interesse della massa frastagliatissima dei piccoli azionisti: cioè i 300.000 piccoli azionisti che hanno appreso la notizia dai giornali che, se fossero tutti uniti, diventerebbero la vera e grande maggioranza nelle assemblee. Essi hanno il torto di non fare sentire la loro voce e il loro peso, ma ciò non è un motivo sufficiente per disporre di essi con tanta disinvoltura.

Il ministro Colombo non è stato da meno quando ha dato analogha spiegazione, narrando che la Mediobanca, autorizzata dalla Banca d'Italia, nel rilevare che venivano offerte tante azioni Montedison e che ciò in mancanza di un compratore avrebbe contribuito a deprimere ulteriormente le quotazioni, si è data a comprare sistematicamente, così da trovarsi alla fine una montagna di azioni. Intanto vorrei sapere se ciò si fa per tutte le azioni, compito cui non basterebbero tutte le banche italiane, o se c'è stato un indirizzo « di riguardo » per le azioni Montedison. Ad ogni modo, il racconto del ministro Colombo si svolge come una favola esemplare: la Mediobanca ad un certo punto si accorge di avere una montagna di azioni e di non poterle conservare, si guarda attorno per vedere dove collocarle e chi trova? Guarda caso, proprio l'ENI, che si precipita a comprare le azioni. Ora l'idea che a salvare la liquidità della Mediobanca sia corso provvidenzialmente l'ENI, per il quale in questi giorni si voleva fare passare a tamburo battente il grossissimo aumento del fondo di dotazione (211 miliardi) come se ci fossero cambiali brucianti in scadenza, non può non far sorridere. D'altra parte, la tesi della « occasionalità »

dell'operazione, sviluppata dal ministro Colombo, è controbattuta dalla tesi e dalla spiegazione del ministro Bo, il quale ha precisato che da tempo le partecipazioni statali avevano un grosso interesse per il settore chimico e che intendevano concorrere a determinare gli indirizzi di condotta di uno dei più grandi complessi del paese.

Ora l'operazione è in fase provvisoria: nel gioco degli scacchi si direbbe che è in posizione di stallo. Si è stabilizzata in una specie di transazione, un armistizio provvisorio, che potrà durare non sappiamo quanto tempo, durante il quale ognuno dei due contendenti, il gruppo privato ed il gruppo pubblico, cercherà di spostare a proprio favore il rapporto di forze. La stampa conformista ha lodato la moderazione, dimostrata dai baroni pubblici nell'accettare la convivenza, ed ha lodato anche i pregi della formula. Dopo la nazionalizzazione fatta per legge, applicata al settore elettrico e che secondo Colombo, Moro, Rumor e La Malfa avrebbe dovuto essere l'ultima (ed essa aveva almeno il pregio di essere fatta per legge, per cui la si è potuta discutere e si sono fissati confini settoriali ben precisi); dopo le nazionalizzazioni surrettizie, che si attuano comprando il pacchetto di maggioranza o di controllo: abbiamo ora una terza formula per l'intervento dello Stato imprenditore, cioè la presenza paritaria, quella realizzata alla Montedison.

C'è qui una contraddizione di partenza, perché se esiste un'esigenza per la condotta di un'impresa è proprio quella dell'unità di direzione e di fine. Qui non c'è unità di direzione, perché il comando è diviso tra due capitani che hanno scopi alquanto diversi. I gruppi privati hanno lo scopo, ben delineato dal codice civile, di conseguire profitti, di avere gestioni attive, di remunerare il capitale; i gruppi pubblici avrebbero, più o meno, anche tale scopo (l'articolo 3 della legge n. 1589 parla di criteri di economicità), ma quando pure con piena buona volontà vogliono perseguirlo (e per l'ENI ciò sarebbe tutto da dimostrare, ricordando le ampie critiche fatte alle sue scelte antieconomiche) è chiaro che lo devono subordinare ad esigenze di ordine pubblico e di fatto lo subordinano a pressioni demagogiche e politiche.

È giustificato quindi il timore dei risparmiatori, accentuatosi dopo questo episodio. Ormai, vista la tecnica, si può dire che nessuna impresa può dirsi sicura da insidie e da attacchi dei baroni pubblici. Questa è la realtà. La nuova avanzata (stiamo attenti tutti quanti) immette le partecipazioni statali nel-

l'intero scibile dell'economia, attraverso i vari pacchetti e le partecipazioni di questa grossa finanziaria, fino alle assicurazioni, al campo alimentare, alla distribuzione. Le immette in una concatenazione di poteri e di ingerenze delle quali forse la classe politica non ha neppure la nozione precisa e che ben difficilmente avrà modo di controllare, se non in certi aspetti deteriori che ne consacrano la sottomissione.

Ecco il vero discorso che si dovrebbe fare nelle inutilissime e ipocrite « giornate del risparmio », dove convengono i grossi papaveri dei settori che prendono e usano il risparmio e i governanti, facendo i soliti complimenti, elogi e incitamenti ai risparmiatori, salvo poi ad insidiarli e defraudarli per il resto dell'anno!

Il rimedio? Lo Stato — diceva Von Hayek — vince sempre, poiché può dotare le sue imprese, attraverso privilegi fiscali e la disponibilità quasi illimitata del denaro pubblico e di credito pubblico, di mezzi irresistibili sia nella competizione e sia anche per poter comprare le imprese private. Se a queste si vuole riservare una certa fascia, con una ragionevole sicurezza, la soluzione sta nell'individuare e precisare le aree di intervento, in base a criteri funzionali e settoriali che rispondano a razionalità. Il problema non l'abbiamo inventato noi. Più di tredici anni or sono fu affidato alla famosa commissione Giacchi, la quale aveva concluso nel senso che si possono riservare alle partecipazioni i settori di base e propulsivi e i servizi. In altre successive elaborazioni il campo è stato allargato. L'onorevole Ferrari Aggradi, quando era al Ministero delle partecipazioni statali aveva ripreso un punto della « Carta del lavoro », secondo cui lo Stato interviene laddove sia carente l'iniziativa privata. Più correttamente si è parlato di intervenire laddove l'iniziativa privata sia assente o insufficiente o dove vi siano da fronteggiare situazioni di monopolio.

Ma io domando: la parola monopolio ha ancora oggi lo stesso significato, per il centro-sinistra? Per due legislature si è discusso sulla famosa legge antimonopolio, senza poi concludere niente. In questa legislatura, se non erro, non vi è neppure una proposta e l'argomento pare caduto nell'oblio. Forse è stato oscurato dal sorgere impetuoso del tema delle concentrazioni e quando già si accennano gli euromonopoli. Dopo tutto, la concentrazione è diventata una specie di mito e la sua retorica non ammette eccezioni né riserve.

Le concentrazioni presentano certo grandi vantaggi per l'aumento quasi illimitato della

produzione di serie, per l'allargamento quasi illimitato delle organizzazioni di mercato, per i grandi mezzi che si possono dedicare a fini di indagini di mercato, ricerche, studi e così via, per l'unità di direzione, per la possibilità di raccogliere grandi mezzi da investire. Hanno però i loro svantaggi, quali i grossi danni che qualsiasi errore può provocare, la minore sensibilità agli sprechi e alle dispersioni, la minore reattività dell'intuito personale per quanto riguarda le prospettive di operare, e così via. Ricordiamo comunque che i vantaggi sono per lo più legati all'acquisizione di un sufficiente dominio di mercato, onde c'è da dire che in un certo modo il prezzo della sicurezza di questi grossi organismi ricade sulla massa consumatrice. Da ciò la necessità che il processo inevitabile e benefico della concentrazione sia controllato e guidato da una legge *anti-trust*. Il problema è dunque di attualità, non è affatto offuscato ma se ne sono allargate le dimensioni.

E però strano che quando fu fatta la fusione, col consenso del centro-sinistra, della Montecatini e della Edison ci furono tante difficoltà e perplessità, per il gigantismo della combinazione. Oggi, quando si aggiunge lo ENI e quindi si rasenta veramente il monopolio, tutto va bene: non si parla più di monopolio, non ci sono perplessità!

Concludendo, dobbiamo denunciare due grosse insidie che discendono dalla politica di repressione dell'azionariato. In primo luogo, tale repressione agevola massicciamente l'emissione del reddito fisso. Ma questo agevola pure la corsa della spesa pubblica e dei disavanzi, per l'estrema facilità della copertura, e agevola il dirottamento dei mezzi verso impieghi poco o punto produttivi, accumulando grosse e pericolose tensioni inflazionistiche potenziali. Ciò io denunciavo già lo anno scorso, nell'intervento sul bilancio del 1968, dicendo: « Il ricorso al mercato è diventato un vizio troppo facile; e quando si ricorre ad emissioni facendo fare loro sosta nelle casse della Banca d'Italia o nel sistema bancario, con ciò confessando che il mercato non è in grado di riceverle e non vi sono disponibilità reali da assorbire, è chiaro che si fa una politica inflazionistica. La politica che rilancia le spese proprie sul futuro, mangiando l'erba ancora da nascere degli esercizi futuri, è una politica inflazionistica ».

« Non possiamo — aggiungevo — condividere l'ottimismo del ministro del tesoro, che ha dichiarato di fare affidamento su un miglior futuro. Bisognerebbe pensare che avremo prossimamente anni in cui non solamente si

farà fronte alle spese proprie, ma anche a quelle trasmesse dagli attuali bilanci. Ma non crediamo che vi siano degli anni così miracolosi ».

L'altro aspetto sul quale verte la nostra denuncia è che la repressione dell'azionariato, respingendo imprenditori, operatori e risparmiatori, crea un grosso vuoto che può essere riempito alla fine solo dallo Stato. E man mano che si sottomette e si soppianta l'iniziativa privata, si distruggono gli stimoli del rischio e del profitto e si depaupera in definitiva il paese. Ciò è un rischio non solo economico, ma anche e soprattutto politico e sociale. L'altro giorno, in un convegno del « Club d'opinione » a Parigi, un personaggio che oggi è all'ordine del giorno, perché è il presidente della Citroën, ha detto che « l'interventismo continuo, dilagante dello Stato prepara di fatto il trapasso alle democrazie progressiste dell'est e ai regimi comunisti, molto più efficacemente e rapidamente che non le ideologie politiche e gli stessi partiti ».

Noi non sappiamo se questa è la politica cui tendono questa maggioranza provvisoria o quella futura. Diciamo soltanto che, se queste sono le tendenze, bisogna dirlo con onestà e con chiarezza, senza illudere nessuno, perché tutti i cittadini devono almeno conoscere i termini del gioco. (*Applausi — Congratulazioni*).

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

SILVESTRI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la prima considerazione da farsi a proposito di questo bilancio per il 1969, sottoposto al nostro esame, è che esso presenta alcune caratteristiche particolari, caratteristiche che rappresentano altrettante grosse novità, tali da farci chiedere se esse siano puramente occasionali, congiunturali, o se esse rappresentino una svolta nella politica di spesa del nostro paese. La risposta io credo possa essere utilmente data dal ministro del tesoro nella replica.

Una prima grossa novità, che balza evidente alla nostra attenzione, è quella che riguarda le cifre. Vi sono tre cifre che denotano una svolta, un impulso, un qualcosa di nuovo. Le spese pubbliche salgono a ben 11.500 miliardi circa e addirittura, con una spesa aggiuntiva, arrivano a 12.500 miliardi (finanziati in parte con il bilancio e in parte con il ricorso al mercato finanziario); mai si era raggiunta una tale cifra! Il disavanzo finanziario arriva a 1.700 miliardi circa, con 550 miliardi in più rispetto alle previsioni iniziali del 1968.

Il ministro Colombo, nella sua introduzione, ci ha spiegato che questo aumento rispetto al 1968 è assorbito soprattutto dal rimborso di prestiti che scadranno nel 1969. Ciò non toglie che si tratti di un disavanzo nuovo ed elevato rispetto ai precedenti. Infine, la terza cifra è quella di oltre 3.000 miliardi, come cifra di ricorso al mercato finanziario. La seconda caratteristica sulla quale il ministro del tesoro ha richiamato l'attenzione è che l'aumento delle spese iscritte in bilancio si concentra tutto sulle spese (oltre 900 miliardi di lire) mentre le spese per investimenti rimangono al livello del 1968, anzi, sono leggermente inferiori. Il ministro del tesoro ci ha dato alcune spiegazioni, attenuando le critiche obiettive che abbiamo sempre fatto sull'aumento delle spese correnti. Egli ha affermato che l'aumento delle spese correnti è dovuto in gran parte a conseguenze di leggi già approvate e che riguardano la scuola, la previdenza sociale e le pensioni di guerra. In parte io posso essere anche d'accordo nel ritenere che, specialmente per quanto riguarda la previdenza sociale e la scuola, tali spese non siano del tutto improduttive posto che uno degli scopi più importanti è il miglioramento quantitativo e qualitativo rispettivamente delle prestazioni e della preparazione del personale scolastico.

Un'altra attenuazione il ministro del tesoro l'ha data annunciandoci che per effetto di provvedimenti in corso, che entreranno successivamente nel bilancio attraverso variazioni, le spese per investimento, benché al livello di 1.828 miliardi, saranno portate a oltre 2.800 miliardi. Egli però non ha detto una cosa che mi pare utile rilevare: che uno degli scopi di questo aumento delle spese correnti il quale indubbiamente rientra nelle preoccupazioni che sono state qui espresse da chi ha la responsabilità dell'elaborazione del bilancio, è stato quello anticongiunturale, nel senso che attraverso l'aumento delle spese correnti si dà una spinta maggiore alla domanda interna (una delle carenze della situazione economica attuale), proprio perché le spese correnti presentano un divario di tempo molto più breve tra decisione ed erogazione rispetto alle spese in conto capitale. In tal modo si ovvia a quello che è il gran male, da tutti denunciato, della lentezza delle procedure amministrative. Si cerca cioè di rimettere più celermente in circolazione quei mezzi finanziari prelevati attraverso il sistema fiscale proprio per dare una spinta alla domanda interna.

La terza considerazione da farsi riguardo alle caratteristiche di questo bilancio è che

esso va esaminato non solo in sé per le cifre indicate nel disegno di legge, ma anche assieme ad altri provvedimenti in corso, tant'è vero che nell'esposizione del ministro del tesoro abbiamo visto integrate le cifre del bilancio, per quanto riguarda gli investimenti pubblici ed il ricorso al mercato finanziario, da somme aggiuntive di provvedimenti in corso.

Abbiamo cioè un esame globale che non si limita unicamente al documento sottoposto al nostro esame, ma comprende anche altri provvedimenti. Questo esame globale integrato del bilancio ci porta anche ad un'altra caratteristica, vorrei dire ad una svolta, cioè alla considerazione che i grandi progetti di spesa pubblica di investimento vengono affidati non più agli strumenti classici della burocrazia, della pubblica amministrazione, ma ad organismi flessibili ed imprenditoriali, quali l'IMI, l'IRI, la Cassa per il mezzogiorno.

Si tratta di sostituire ai tradizionali mezzi burocratici procedure più moderne e più sollecite, per far sì che la pronta immissione di liquidità raggiunga il suo scopo con tempestività e si eviti il grave inconveniente, verificatosi in passato del resto, che gli stanziamenti giungano in porto quando i tempi sono congiunturalmente diversi, con effetti talvolta controproducenti. Ciò porta, onorevoli colleghi, ad un'amara constatazione, cioè che la mancata riforma della pubblica amministrazione intralcia gravemente l'efficacia dell'intervento pubblico, ritarda l'applicazione della politica di piano, deforma i tempi della politica anticongiunturale e rallenta la realizzazione degli obiettivi strutturali.

Del resto, la *Relazione previsionale e programmatica* denuncia, a pagina 13, proprio questo grave malanno, quando cita come esempio « l'analisi dell'iter di uno tra i numerosi programmi di investimenti infrastrutturali avviati di recente, effettuata sui tempi richiesti per l'espletamento delle principali procedure amministrative relative ad un gruppo di opere con caratteristiche normali ».

Credo che questo sia uno dei punti nodali del nostro sistema in tema di politica della spesa. Cito testualmente quanto scrive al riguardo la relazione: « I tempi che trascorrono tra la pubblicazione della legge ed il decreto dell'autorizzazione della spesa; tra questo e l'autorizzazione ad elaborare il progetto; per la redazione del progetto stesso; tra la trasmissione del progetto all'organo tecnico consultivo interno dell'amministrazione competente e la definizione del suo parere; tra questo e l'emissione del parere di una spe-

ciale commissione prevista dalla legge regolatrice degli interventi in questione; per la preparazione delle gare di appalto; per l'emanazione del decreto di approvazione dei contratti; per la registrazione dei contratti alla Corte dei conti, hanno raggiunto, nel caso considerato, intervalli varianti da un minimo di circa un anno ad un massimo di oltre 900 giorni; per molte delle opere i tempi si aggirano mediamente su oltre 500 giorni. A questi si aggiungono i tempi necessari per la esecuzione materiale dei lavori, che sono accompagnati da una serie di adempimenti procedurali di natura amministrativa (controlli, revisioni, collaudi, ecc.) i quali allungano ulteriormente il periodo occorrente per il completamento delle opere ».

Ho voluto leggere proprio questo passo della *Relazione previsionale* perché mi pare che sarebbe inutile discutere qui di cifre se poi queste cifre non fossimo in grado di tradurre in opere concrete con la sollecitudine necessaria, proprio per battere la congiuntura, di cui vogliamo massimamente occuparci attraverso questo bilancio.

Ma un'altra novità voglio fare presente a proposito di questo bilancio: per la prima volta il CIPE è intervenuto nella fase di impostazione del bilancio stesso impartendo direttive di carattere generale. Lo stesso si è verificato per il decreto-legge per il rilancio dell'economia permettendo così che la elaborazione fatta dagli uffici del « piano » tenesse conto della connessione fra problemi di congiuntura e problemi di struttura.

C'è, caso mai, una doglianza da fare, e cioè, che il Parlamento non riesce ad avere gli atti del Comitato della programmazione. Io li ho chiesti al sottosegretario per il bilancio ma mi è stato risposto che sono atti riservati. Io ritengo però che almeno la Commissione competente per questa materia, cioè la Commissione bilancio e partecipazioni statali, debba venirne in possesso proprio per poter valutare quali siano tali direttive di carattere generale. Se, ad esempio, il CIPE è intervenuto nella elaborazione del famoso « decretone », qualche stortura indubbiamente c'è stata; fra l'altro non è stato sentito il parere, per esempio, delle organizzazioni sindacali ed inoltre il famoso articolo 14 del testo originale, poi fortunatamente sostituito, ricorreva per la incentivazione alle tradizionali esenzioni sui profitti che viceversa, almeno in base all'esperienza passata, hanno dato poco stimolo agli investimenti e per contro molti guadagni agli imprenditori.

Vorrei anche richiamare un'ultima caratteristica di questo bilancio. Esso è nato, è stato impostato ed elaborato in un periodo in cui il ministro Colombo assommava insieme le cariche di ministro del tesoro e di ministro del bilancio e della programmazione economica: una specie di cancelliere dello scacchiere, vorrei dire. Non faccio alcuna osservazione positiva o negativa al riguardo; ma credo che dovremmo sentire dalla viva voce del ministro se questo cumulo di cariche abbia influito positivamente per lo meno nella elaborazione e nella connessione dei vari problemi che interessano e che interessano alcuni l'amministrazione del tesoro, mentre altri sono di competenza del Ministero della programmazione.

Esaminate così alcune caratteristiche particolari, ma che incidono sulla politica di fondo della pubblica spesa, non mi soffermerò troppo su quanto sta a monte dell'impostazione del bilancio, cioè sulle cause di quelle direttive e dei provvedimenti connessi, vale a dire sulla situazione economica maturatasi nel paese tra la fine del 1967 e il primo semestre del 1968. Ormai sono arcinote le caratteristiche di questa situazione, con una esportazione elevata, una diminuzione delle importazioni, un ristagno della domanda interna: tutto questo in una relativa stabilità monetaria, anzi, con avanzo dei conti con l'estero nella bilancia dei pagamenti. Vi è però l'altro lato negativo, quello dell'andamento occupazionale e della mancata utilizzazione di tutte le risorse disponibili di materiale e di uomini, nonché quello dell'esportazione di capitali che io vorrei vedere non tanto come conseguenza negativa, quanto semplicemente come una conseguenza dell'apertura dei mercati finanziari, economici, cioè di quel cadere delle frontiere che non è solo una caduta di dazi doganali ma, evidentemente, anche di altri intralci che giocano nella preferenza dei richiami di capitali.

Su questa diagnosi della situazione siamo tutti d'accordo, come pure sulle sue cause, benché si siano sottovalutate le influenze esterne e cioè le crisi di alcune importanti monete come la sterlina, il franco, le difficoltà del dollaro, la crisi dell'oro, la caduta dei dazi comunitari e anche l'evoluzione economica di paesi che rappresentano mercati importanti per noi quanto a scambi con l'estero.

Vorrei richiamare viceversa l'attenzione dei colleghi su un fatto particolare che riguarda la situazione economica del nostro paese e cioè la contraddizione esistente — o che è esistita — fra due importanti osservatori, fuori dal nostro paese: Londra e Bru-

xelles. Cioè mentre l'*Economist* fotografava esattamente la nostra situazione, sintetizzandola nel fatto che l'Italia esporta troppo ed importa troppo poco e che il Governo non spende abbastanza, i dirigenti di Bruxelles avevano una visione, non dico contrapposta ma assolutamente diversa della nostra situazione economica e ci davano consigli che agivano, invece che da rilancio, da freno alla nostra economia.

Ribadisco un mio concetto già esposto in questa sede per il passato e cioè la necessità per il nostro paese di un organismo che coordini gli affari comunitari. Noi abbiamo a Bruxelles e in ogni altra sede comunitaria — lo stesso ministro delle finanze lo sa — interventi dei nostri dicasteri più disparati ma non coordinati fra loro. Questo crea evidente debolezza in sede di trattative, talvolta difficili, nell'ambito del mercato comune.

Ma, tornando al bilancio e alla *Relazione previsionale* che ne fa da supporto, mi pare che vi sia una grave affermazione — di cui il bilancio tiene conto — che cioè l'attuazione di grandi programmi pubblici, specie per quanto riguarda gli impieghi sociali e produttivi (trasporti, porti, edilizia scolastica, edilizia ospedaliera, difesa del suolo, viabilità ordinaria) è in grave ritardo a causa della lentezza delle procedure amministrative. (Torno sempre — come si vede — al punto nodale, alla strozzatura). Ma, nonostante tale riconoscimento, ben poco si è fatto per ammodernare gli strumenti della pubblica amministrazione e la struttura del bilancio di previsione, per creare una nuova mentalità nel pubblico funzionario.

Leggi, norme e regolamenti sono superati dall'urgenza e dalla gravità dei problemi che ci stanno di fronte: basti pensare alla divisione tra bilancio di competenza e bilancio di cassa. Se ne è parlato molto in aula, in Commissione finanza e tesoro e in Commissione bilancio, ma non si è fatto ancora nulla. Basti pensare inoltre al cumulo dei residui passivi (questione già trattata da altri oratori) che hanno raggiunto, alla fine del 1967, per l'amministrazione statale, l'importo di 5.168 miliardi e, per le aziende autonome, l'importo di 1.421 miliardi, con un ammontare globale di ben 6.589 miliardi.

Tralascio ogni considerazione sulle conseguenze negative di tale ammontare, che proporzionalmente andrà progredendo se non troveremo qualche rimedio. Vorrei anche rilevare a che cosa si riduca la sincerità del bilancio, rigidamente gravato anno per anno da oneri derivanti da leggi pluriennali che

in gran parte non si trasformano in pagamenti perché la burocrazia statale non vi provvede e perché molte volte la spesa si regola sulle possibilità della cassa piuttosto che sugli impegni assunti davanti al Parlamento.

La relazione della Corte dei conti chiarisce bene questo concetto là dove afferma che non si è usufruito dell'autorizzazione al ricorso al mercato finanziario per coprire il *deficit* del preventivo 1967 proprio perché l'andamento del bilancio di cassa è stato favorevole (se ricordo bene, 300 miliardi di attivo di cassa), e quindi non vi è stata la necessità di ricorrere al mercato finanziario.

Ma, al di là di ogni considerazione, questo divario deve farci seriamente riflettere circa le conseguenze e i rimedi per la struttura stessa del bilancio (mi soffermerò poi su questo punto) proprio perché non è più possibile, ritengo, in un'economia moderna in cui aumenta l'intervento dello Stato, andare avanti con un bilancio congegnato e strutturato in questo modo, che invece di avvicinarsi alla realtà del paese se ne allontana venendo quindi meno anche agli obiettivi del piano.

E vorrei anche chiedere a che cosa serva il controllo del Parlamento sulla pubblica spesa se tuttora esistono parecchie gestioni fuori bilancio, alcune nate in modo anomalo, altre da leggi speciali. L'auspicata unicità del bilancio serve non solo a rendere effettiva la funzione del Parlamento sull'intera gestione del pubblico denaro, ma ritengo sia anche una norma di buona amministrazione per evitare abusi o irregolarità, veri o presunti che siano. Da parecchie legislature si parla di questo, ma finora nulla si è fatto. La Corte dei conti ha fatto molte e ripetute osservazioni in proposito. Lo stesso relatore onorevole Fabbri ha ribadito la necessità di riportare ogni entrata e ogni spesa dello Stato e delle aziende autonome entro l'alveo del bilancio dello Stato.

Esiste poi un altro problema trattato anche nella relazione introduttiva del ministro del tesoro: il problema del collegamento del bilancio con il programma. È elementare che la gestione del bilancio debba essere una fase del periodo del « piano ». Il ministro Colombo ha più volte ribadito, sia nel concludere la discussione sul decreto per il rilancio economico sia nella esposizione di lunedì scorso, che il bilancio 1969 tiene conto non solo delle esigenze congiunturali ma anche degli obiettivi a lungo termine, che sono poi quelli del programma 1966-1970. C'è invece chi obietta (e l'abbiamo sentito poco fa dal col-

lega Alpino; la critica da parte liberale affonda spesso e facilmente le sue radici in questo argomento) che esiste uno squilibrio continuo e continuato tra impostazione del programma e bilancio pubblico. A prova di ciò si porta l'esempio della cifra del ricorso al mercato finanziario, preventivata nel programma in 22 mila miliardi (9 mila per il settore pubblico e 13 mila per il settore privato), mentre si dice che tale limite sia già oggi superato dal settore pubblico.

C'è chi porta l'esempio delle decisioni di spesa, più che doppie rispetto a quelle preventivate nel piano, mentre le spese effettivamente eseguite, specie per gli investimenti, sono di gran lunga inferiori a quelle programmate. Si porta pure l'esempio dell'andamento occupazionale, diverso da quello previsto, e, a dire il vero, la *Relazione previsionale*, fa un raffronto e porta utili dati di raffronto fra le previsioni del « piano » e le realizzazioni del primo triennio. Ritengo che abbia fatto bene la relazione a portare tali dati. Poi vedremo se ci sarà qualche suggerimento da parte del ministro del tesoro. I dati riguardano la componente dell'offerta, l'andamento del reddito nazionale lordo fra le previsioni del « piano » e le realizzazioni del primo triennio (previsioni del « piano » 5 per cento, realizzazioni del triennio 5,7 per cento), le componenti della domanda (e qui nelle componenti della domanda non sono tanto i consumi che creano un divario, quanto gli investimenti lordi fissi previsti nell'ordine del 10 per cento, realizzati per il 7,4 per cento). Questa è una gravissima lacuna a cui dovremmo riparare proprio attraverso il bilancio, gli obiettivi del bilancio, gli scopi dei provvedimenti in corso e la struttura degli impieghi del reddito, che riflette del resto le componenti della domanda perché mentre i consumi totali erano stati previsti per il 77 per cento e sono stati realizzati nell'ordine del 75,43 per cento, gli investimenti lordi, previsti viceversa nell'ordine del 23 per cento medio, sono stati effettivamente del 20,8 per cento.

Questo raffronto porta dunque a due considerazioni negative circa le realizzazioni del « piano » in ordine all'andamento degli investimenti e in ordine all'andamento dell'occupazione. Specie l'esodo della popolazione agricola molto superiore, più che doppio di quella prevista, ha gravato nell'assorbimento dei posti nuovi di lavoro creati, anche se questi hanno rispettato le previsioni, almeno negli anni successivi al primo.

È vero che la stessa *Relazione previsionale* promette di migliorare i sistemi di rilevazio-

ne e di elaborazione dei dati statistici, ma ciò non basta. Se ricordiamo bene, in una seduta della Commissione bilancio è stato rimproverato al ministro del tesoro che i provvedimenti anticongiunturali arrivano in ritardo e che il Governo aveva rilevato troppo tardi, nonostante un avvertimento del governatore della Banca d'Italia, il deteriorarsi della situazione economica del nostro paese. Ed è stato altresì rilevato che i nostri mezzi di informazione e di rilevazione ed elaborazione dei dati non sono ancora sufficientemente preparati per darci informazioni tempestive atte a farci conoscere la situazione e a porre i relativi rimedi.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUZZATTO

SILVESTRI. Vi è nella relazione la promessa di provvedere a ciò, perché si tratta di uno strumento importante nell'intervento pubblico, specie in fase congiunturale. Ma la stessa relazione promette anche di presentare fin dall'anno prossimo una relazione sullo stato di attuazione del « piano ». Ritengo insufficiente tale misura per consentire un controllo effettivo sull'andamento del « piano » stesso e sulla correlazione da stabilire tra « piano » e bilancio.

Ritengo invece che bisogna affrontare a fondo il problema, del resto già prospettato dai relatori e credo che alcune linee di indirizzo dovrebbero essere le seguenti: prima di tutto, dovremmo migliorare il sistema di informazione del Parlamento per determinare un collegamento tra la Commissione bilancio e gli uffici del « piano ». Inoltre la legge sul bilancio dello Stato, che segue il criterio della competenza, dovrebbe diventare una legge pluriennale collegata al « piano » per raccogliere in sintesi tutte le gestioni dell'operatore pubblico. Vi dovrebbe poi essere un bilancio annuale, vicino a quello di cassa, che attui il bilancio pluriennale globale di competenza. Questo, a mio parere, sarebbe un sistema per dare maggiore chiarezza ed aderenza al bilancio annuale che discutiamo, essendo francamente necessario modificare il sistema di discussione del bilancio, ormai ridotto ad un livello che nulla ha a che fare con la vera funzione del Parlamento. Il Parlamento, a mio avviso, dovrebbe limitarsi a determinare le grandi assegnazioni di fondi secondo fondamentali direttrici della spesa pubblica, corrispondenti, in definitiva, a scelte di politica economica già fatte nel « piano », rendendo effettivo, minuzioso quel controllo sul consuntivo che oggi in effetti non

si fa. Si semplificherebbe così la procedura ed il controllo sulla spesa pubblica avrebbe un vero, un efficace significato politico.

Si deve ricordare che la spesa pubblica è una leva importante per la direzione dell'economia e per la realizzazione dello sviluppo civile e sociale del paese; essa è un essenziale strumento della politica di programmazione.

Il problema, quindi, è quello di riqualificare la spesa pubblica secondo il modello di sviluppo tracciato dal « piano »; bisogna indirizzare la spesa pubblica ai fini dello sviluppo economico e sociale della collettività, ponendo l'accento, in primo luogo, alla formazione di un reddito sempre più elevato attraverso una politica di investimenti tendendo, in secondo luogo, a rendere stabile il processo di sviluppo attraverso un'efficace utilizzazione di tutti i settori produttivi. Questo è un problema di tutti i paesi moderni e più industrializzati del mondo. In terzo luogo, si deve tendere a far partecipi sempre più i lavoratori alla distribuzione del reddito, attraverso la intensificazione delle spese sociali dirette alla migliore tutela della salute dei cittadini, a perfezionare il livello delle prestazioni assistenziali e pensionistiche, con orientamento verso la sicurezza sociale, a fornire ampi ed efficienti servizi di uso collettivo. Si tratta, cioè, di destinare una quota crescente del reddito agli impieghi sociali.

Perché si possa riqualificare la spesa pubblica in tale direzione, credo che si debba agire su due punti: elevare la produttività della spesa (ed è questo un concetto che noi dobbiamo trasportare anche nel settore pubblico, quello di aumentare la produttività della spesa diminuendo i costi della sua erogazione) e di rendere tempestiva la sua erogazione. Mi pare che questi siano i due punti cruciali, se vogliamo effettivamente che la politica della spesa pubblica raggiunga i suoi obiettivi.

Questo è il problema centrale, almeno nell'ambito della discussione del bilancio di quest'anno, ed infatti ad esso hanno fatto riferimento oratori di tutte le parti politiche e lo stesso ministro del tesoro.

Si torna così alla necessaria riforma della pubblica amministrazione, al rammodernamento delle sue strutture per portarle al livello delle esigenze di uno Stato moderno. Ritengo che in proposito si debbano tenere presenti quattro punti: 1) la riorganizzazione dei servizi della pubblica amministrazione, impostati non soltanto in termini burocratici ma in modo che servano i cittadini e le imprese nella maniera più efficace; 2) la riform-

ma delle procedure amministrative; 3) il riassetto del personale, il che non vuol dire soltanto provvedere per miglioramenti economici, ma determinare la responsabilità del personale statale, delimitando effettivamente i suoi compiti in modo da evitare i gravi inconvenienti di oggi; 4) la riforma delle amministrazioni autonome. Io parlerei di amministrazioni cosiddette autonome — lo dico per inciso — poiché non so cosa abbiano di autonomo quando il loro bilancio è legato strettamente a quello dello Stato, ne segue tutta la normativa e quindi tutte le difficoltà anche quando è necessaria una celerità di intervento.

A proposito delle amministrazioni autonome vorrei richiamarmi ad una risposta data dal ministro delle finanze, secondo cui l'amministrazione dei monopoli di Stato presenta un lato positivo e un lato negativo. Quello positivo consiste nel fatto che, finalmente, dopo cinque anni, il bilancio di questa amministrazione abbandona il *deficit* e si presenta in attivo e per questo bisogna tributare lode agli amministratori. Vorrei però richiamare l'attenzione del ministro sul fatto che una amministrazione di questo genere che produce beni, che ha tanta importanza ed opera in un regime di monopolio, occorre che dia prevalenza alle sue caratteristiche tecniche più che fiscali, mentre rimane ancora una mentalità burocratica (onorevole ministro, le potrò fornire degli esempi, anche recenti) che intralcia quello che dovrebbe essere il vero indirizzo di questa azienda statale. Al di là di quelle che possono essere le riforme di fondo che interessano l'amministrazione dei monopoli, come l'amministrazione delle ferrovie o l'amministrazione postale, resta questa mentalità e questo indirizzo per cui io chiedo formalmente il suo intervento, altrimenti a nulla varrebbe quella decantata competitività se poi non adottassimo i mezzi più idonei per portare questa azienda sul piano imprenditoriale nei suoi tre servizi, ma soprattutto in quello della produzione e della distribuzione.

Mi sembra quindi che il problema che io ho ripetutamente richiamato — quello cioè relativo alla lentezza delle procedure e della necessità quindi di porvi rimedio — sia il problema che è affiorato di più in questa discussione. Ritengo che lo stesso ministro Colombo abbia accennato alla priorità di questa necessità rispetto ad ogni altro: il problema cioè di rendere più agili, più flessibili i meccanismi della spesa pubblica.

Qualcuno ha paragonato il sistema della spesa pubblica ad un imbuto, la cui strozzatura frenerebbe ogni nobile intenzione di

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 30 OTTOBRE 1968

espansione. E non a torto. Ogni nostro discorso, onorevoli colleghi, positivo o negativo, sulle cifre, sulle impostazioni, sui programmi di questo bilancio sarebbe inutile se non si passasse al più presto dalle indicazioni alle soluzioni. Il ministro del tesoro ha promesso un controllo più organico per accelerare la spesa pubblica. Ha proposto anzi un controllo sistematico dell'andamento della spesa pubblica che non si limiti a quello di legittimità, effettuato *a posteriori*, ma che sia tale da seguire con continuità l'erogazione della spesa stessa e quindi sia in grado di verificarne tempestivamente l'adeguatezza, sia per quanto riguarda il suo volume complessivo sia per ciò che concerne le sue diverse destinazioni. Questo controllo, secondo il ministro Colombo, dovrebbe essere affidato alla Ragioneria generale dello Stato ed alla segreteria della programmazione. Non so se questa indicazione sia sufficiente; ritengo che lo studio debba essere approfondito perché investe tutto il problema di fondo: cioè se quello che stiamo stanziando possa raggiungere veramente l'obiettivo di stimolare la produzione, aumentare il reddito in un regime di relativa stabilità monetaria.

La mia raccomandazione più viva è questa: che, individuato ormai questo nodo cruciale della nostra economia, sia giunto il momento di passare alla denuncia della lentezza dei tempi di realizzazione dei programmi di investimento dello Stato alla ricerca di soluzioni definitive. È un dovere del Governo affrontarlo al più presto e portare in Parlamento le relative proposte.

Solo in tal modo le cifre di questo bilancio potranno trasformarsi effettivamente e al più presto in maggiore attività produttiva, in maggiore occupazione, in maggior reddito e soprattutto in maggiore giustizia per i ceti meno abbienti e per le zone più arretrate del nostro paese.

FERRARI AGGRADI, *Ministro delle finanze*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FERRARI AGGRADI, *Ministro delle finanze*. Signor Presidente, se ella me lo consente, vorrei subito rispondere alla cortese domanda rivoltami dall'onorevole Silvestri, innanzitutto compiacendomi con lui per il suo intervento, che ho particolarmente apprezzato.

Onorevole Silvestri, devo ringraziarla di averci dato atto dello sforzo compiuto per portare in attivo la gestione dell'azienda del

monopolio tabacchi: tale attivo è quest'anno di 3 miliardi. Ma soprattutto debbo dire che concordo in pieno con la sua affermazione secondo cui l'azienda deve essere ispirata a criteri imprenditoriali, nel senso che si deve presentare come un'azienda industriale basata su criteri di gestione tecnico-economici e non su criteri fiscali. Assicuro il Parlamento che indirizzeremo in questo senso la nostra azione. Ella, onorevole Silvestri, ha ragione quando dice che la politica tributaria è responsabilità del Ministero, mentre l'azienda deve avere come impegno fondamentale quello di organizzarsi come un'azienda industriale economicamente avanzata.

Ella ha messo il dito — io credo — su un punto fondamentale e, nel dargliene atto, le assicuro che su questa linea opereremo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Donat-Cattin. Ne ha facoltà.

DONAT-CATTIN. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, essendo intervenuto nel dibattito sui provvedimenti per la ripresa della nostra economia, non farò ora un discorso che voglia avere carattere di organicità, ma soltanto alcune osservazioni che, riguardando il bilancio dello Stato, si rifaranno anche a quel dibattito.

È lo stesso ministro del tesoro e del bilancio che, presentando il suo documento, ci induce ad osservarlo con molta cautela. Infatti, egli conclude il suo discorso di presentazione affermando: queste sono le previsioni; quanto all'attuazione, essa riposa sulle ginocchia di Giove. Quindi è con questa cautela, che condivido con i responsabili della gestione finanziaria dello Stato, che esprimerò alcune valutazioni, la prima delle quali è senza dubbio positiva.

Le partite di bilancio e quelle che successivamente saranno introdotte dopo la contrazione fuori bilancio dei mutui fanno risalire a 2.857 miliardi le spese in conto capitale, con un aumento di 447 miliardi rispetto all'anno precedente. Direi che questa (come impostazione e nei limiti della descritta cautela) è la parte positiva del bilancio relativo al 1969.

Per l'entrata, dirò al ministro delle finanze che il fatto che le imposte dirette rimangono contenute nel 27 per cento, come per il bilancio precedente e senza sostanziali variazioni da quella che è stata in tutti questi anni la ripartizione tra le imposte dirette e le altre imposte, denuncia la mancanza notevole, proprio in materia tributaria, di un indirizzo politico innovatore.

Circa i capitoli della spesa, debbo dire che l'aumento dell'11,4 per cento delle spese correnti, senza entrare nei dettagli, è eccessivo, non bilanciato rispetto allo sviluppo del reddito nazionale, e quindi tale da mettere in discussione non tanto il volume globale delle spese in conto capitale — volume che nelle indicazioni previsionali rimane molto alto — quanto la pratica realizzabilità delle spese in conto capitale.

Su alcune voci della spesa in particolare desidero richiamare l'attenzione del Governo. È previsto un passaggio da 34 miliardi circa a 38 miliardi circa per l'assistenza scolastica, con un aumento di 4 miliardi 605 milioni. Non credo che questo sia destinato a coprire le necessità di radicale revisione del presalario universitario. Non vi è, cioè, nel bilancio alcuna rispondenza alle annunciate intenzioni di revisione del presalario universitario.

Vi è poi una voce che continua a essere, anche se passa da 115 a 132 miliardi, estremamente bassa e dissonante rispetto alle impostazioni del piano. Qui abbiamo, secondo il rilievo della *Relazione previsionale e programmatica*, la denuncia di un divario del cento per cento nella impostazione rispetto al piano. Si tratta della spesa per l'edilizia, che passa, come ho detto, da 115 a 132 miliardi, ma che non permetterà certamente di superare il divario denunciato, se non in misura estremamente bassa.

Vi è infine in tutta l'impostazione della spesa di carattere sociale la mancanza di ogni traccia di revisione del sistema pensionistico. L'onorevole ministro sa che le organizzazioni sindacali dei lavoratori hanno proclamato per l'inizio di novembre una prima agitazione generale riguardante questa materia.

FERRARI AGGRADI, *Ministro delle finanze*. Confido però che questa manifestazione non abbia luogo e che si possa trovare un punto di incontro.

DONAT-CATTIN. Perché questa manifestazione non avesse luogo, sarebbe intanto necessario che si indicasse dove e come nel bilancio dello Stato, con quali risparmi e con quali dilatazioni, si intenda far fronte alle esigenze imposte attraverso quella manifestazione che riprende una trama già tessuta nel corso della precedente legislatura e così infelicemente conclusa con l'ultima legge sulle pensioni; cioè dove, come e quando, possano avere almeno parziale soddisfazione le aspettative che esistono e che non possono essere disattese. Sono le aspettative di milio-

ni di persone, che, comunque si valuti l'andamento dell'economia nazionale, sono tenute nel nostro paese in una condizione di sottoreddito e quindi, molte volte, in condizioni subumane.

I cittadini italiani che hanno diritto alla pensione sono all'incirca 10 milioni; più di un milione di essi non ha alcun tipo di pensione, altri milioni e milioni hanno una pensione così bassa da non poter soddisfare le minime necessità. Eppure, nel quadro del bilancio dello Stato per il 1969, non vi è alcuna indicazione nuova che li riguardi.

C'è invece un'indicazione di aumento in quella che viene indicata come la quarta spesa nell'ordine delle graduatorie, vale a dire quella per la difesa e per la pubblica sicurezza. Si tratta di un aumento complessivo di 105 miliardi. Tolti gli aumenti relativi al personale, per entrambe le voci, che ammontano a 25 miliardi, e tolti 9 miliardi di minore uscita per l'assenza di spese relative alle elezioni, resta pur sempre un aumento di 90 miliardi, cioè un aumento del 6 per cento del bilancio della difesa, rispetto al quale bilancio alcuni colleghi, con i quali condivido questa responsabilità, hanno presentato invece una proposta di riduzione simbolica dello 0,5 per cento rispetto al 1968.

Perché in questo bilancio sono aumentate le spese della difesa? Ciò è certamente in relazione ad un allarme destato, anche per ciò che concerne il Governo italiano, dalle recenti vicende dell'Europa centrale. Una valutazione attenta di queste vicende non può tuttavia smentire che si tratta essenzialmente di una operazione di politica di blocco, di una operazione che per altro viene valutata dai più attenti osservatori politici francesi e inglesi senza alcun significato di spostamento dei rapporti di forza militari nel centro dell'Europa, tra l'oriente e l'occidente.

La stessa valutazione viene fatta là dove quello che avviene è discusso con serietà e non sul piano della propaganda. Si tratta di una operazione di polizia interna, con tutti i deprecabili aspetti che essa ha di politica di blocco, che non ha suscitato una reazione americana immediata. La reazione americana, assai moderata, si è successivamente concretata soprattutto nella tendenza a trasferire sul bilancio dei paesi europei le spese militari che sono sostenute dagli Stati Uniti d'America, con una visione economicistica molto chiara che risulta dalle dichiarazioni rese da Clifford di fronte alla competente commissione del Senato americano.

Faccio presente che prima di queste dichiarazioni una trattativa in corso, per quel che risulta dalla stampa, per l'acquisto dell'Italia di 20 aerei militari in Francia è stata interrotta da un intervento americano che propone invece che tali acquisti vengano fatti negli Stati Uniti per migliorare l'andamento della reciproca bilancia dei pagamenti.

Come, si vede, vi è da parte americana soprattutto la preoccupazione di riversare sui bilanci europei una parte delle spese militari che gli Stati Uniti attualmente sostengono ed è in questa funzione che entra in gioco la campagna allarmistica tendente a far apparire cose che non risultano vere, cioè un cambiamento sostanziale dei rapporti di forze militari fra l'est e l'ovest nell'ambito europeo.

Il cambiamento, onorevoli colleghi, noi sappiamo di quale natura è: è lo spostamento di circa 70 mila uomini, pari a 12 divisioni russe, corrispondenti a 7 divisioni occidentali, da una linea più arretrata ad una linea più avanzata, con la presenza, però, di una armata cecoslovacca che è praticamente utilizzabile soltanto per essere consegnata nelle caserme. Secondo il giudizio dell'Istituto delle ricerche strategiche di Londra, questo spostamento, anche in termini puramente militari, presenta vantaggi (maggiore avanzamento) equilibrati dagli svantaggi costituiti dal maggiore distacco dei servizi logistici.

Quindi non vi è nulla, e come entità dello spostamento e come suo significato militare e come contropartita assai gravosa rispetto ad essi, che possa suscitare quell'allarme che giustifichi un aumento delle spese militari preludente ad altri aumenti, secondo le dichiarazioni rese dai responsabili del settore, i quali parlano della necessità di procedere ancora molto in avanti.

Ecco perché, onorevole ministro, ho richiamato la necessità che, di fronte alle richieste dei pensionati e dei sindacati, si ponga mano al bilancio e si veda quali sono le partite della spesa che possono essere ridotte, perché un incontro è possibile nella misura in cui esistono i mezzi.

Certamente anche una visione delle spese per la difesa più corrispondente alla realtà non darà i mezzi sufficienti ad una sistemazione più avanzata del settore delle pensioni. Ma sarà comunque un passo avanti e sarà sempre meglio che correre dietro ad ondate allarmistiche che, suscitando e rendendo partecipe, anche se in misura ridotta, ad una corsa agli armamenti, non contribuiscono alla ripresa del processo di distensione che è stato dichiarato essere nelle intenzioni del Governo.

Premesse queste osservazioni su alcuni capitoli della entrata (imposte dirette che rimangono sempre allo stesso livello del 27 per cento) e della spesa (assistenza scolastica, pensioni, edilizia e difesa), mi permetto di rilevare che il bilancio, secondo la presentazione che ne è stata fatta, corrisponderebbe alla programmazione, ma soltanto in termini assai generici, perché in esso si rileva, come in tutti quelli che l'hanno preceduto anche in regime di programmazione, una sostanziale mancanza: quella del paragone, partita dietro partita, tra il bilancio e il programma nazionale. Questa è, direi, una lacuna procedurale di presentazione che per essere colmata, mettendo i dati relativi a disposizione del Parlamento, non ha bisogno di *referendum* tra i deputati, né che sia sentita la ragioneria generale dello Stato, né di altro. E vi si rileva inoltre quella riserva che è espressa dal ministro del tesoro: «Il tema resta sempre quello della realizzazione definitiva».

La non corrispondenza al programma, signor ministro, comincia dal risparmio pubblico. So di ripetere una lamentela che lo stesso ministro del tesoro espresse il 29 febbraio 1968, a conclusione della discussione del bilancio. Il risparmio pubblico previsto da parte dello Stato è di 748 miliardi, ma mancano, naturalmente, le indicazioni del risparmio passivo degli enti previdenziali e degli enti locali. Talché la somma di queste tre cifre ridurrà a pochissime centinaia di milioni quella che dovrebbe essere, nella media dei cinque anni, una cifra superiore ai mille miliardi all'anno di risparmio pubblico.

Per la verità credo che altre mancanze come queste dipendano anche da una concezione della programmazione — che ho sentito espressa nel discorso di replica del ministro del tesoro sui provvedimenti anticongiunturali — abbastanza curiosa, secondo me. Quando viene detto che al programmatore sfuggono tre elementi — la realtà internazionale, il ritmo e l'intensità del processo tecnologico e la reazione degli uomini — per cui egli non può programmare, mi chiedo se il programmatore sia un ragioniere o un politico che applica la scienza economica per comandare e per regolare gli eventi.

Si dice che anche le pianificazioni collettivistiche sono in crisi per la presenza di errori. Ma sono di solito errori in termini del 10, del 20 o del 30 per cento. Noi invece siamo in presenza di errori del 50, del 100, del 200 e persino del 380 per cento, già a tre anni, secondo la *Relazione previsionale*, dalla impostazione del piano.

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 30 OTTOBRE 1968

Il ministro del tesoro mi ha gratificato di una citazione nella sua risposta, unicamente per rilevare che alcuni dati che ho citato sugli investimenti sociali erano errati. Ed io noto in questo momento in che cosa consista il « grave errore », rettificandolo.

FERRARI AGGRADI, *Ministro delle finanze*. Onorevole Donat-Cattin, se ricordo bene, il ministro non ha detto che erano dati errati, bensì che quei dati si riferivano a un documento di lavoro.

DONAT-CATTIN. Ho sott'occhio il resoconto stenografico, che le leggo e così non avremo da aggiungere niente né io né lei. Diceva qui il ministro Colombo nella seduta del 10 ottobre scorso: « Per compiere una precisa valutazione dello stato di avanzamento dei programmi rispetto al piano, bisogna rifarsi ai dati della *Relazione previsionale e programmatica* che quest'anno ha dato rilievo a questo problema ed ha sostenuto proprio le tesi che ho prima esposto ». Osservo in proposito, incidentalmente, che non si può compiere un preciso riferimento attraverso la *Relazione previsionale e programmatica*, perché essa, pubblicata nel mese di settembre e riferendosi a tre anni che finiscono il 31 dicembre, almeno per il terzo anno non può fare riferimenti tanto precisi, ma approssimativi. Soprattutto questo è vero per quanto riguarda i dati dell'occupazione, che puntano sul mese di luglio, mese nel quale l'occupazione è molto alta, tanto per essere precisi a nostra volta.

« Sono i dati più recenti » — proseguiva il ministro Colombo — « e quindi quelli che valgono. Vorrei pertanto precisare all'onorevole Donat-Cattin che i suoi riferimenti si basano su dati superati, cioè sui programmi contenuti non nel piano 1966-1970 approvato dal Parlamento, ma nel documento riportato nella relazione degli onorevoli Curti e De Pascalis che, come sapete, fu largamente emendato dal Parlamento; in particolare le cifre relative agli impieghi sociali del reddito furono largamente emendate ».

E allora esaminiamo in che cosa sono costituiti questi emendamenti dal momento che il calcolo fu fatto effettivamente per errore sul testo Curti-De Pascalis.

Non viene contestato, per esempio, che abbiamo 152 miliardi già spesi per l'istruzione nei primi due anni; ma, invece dei 400 miliardi programmati, la impostazione definitiva fu, sempre per i primi due anni, di 380 miliardi. Quindi, 152 miliardi su 380 e non

152 miliardi su 400, e questa cosa è... veramente grave, per cui non c'è nessuna fondatezza nell'averla enunciata...

Così per quello che riguarda, per esempio, le ferrovie: 200 miliardi contro 500 miliardi. Bisogna correggere 500, perché si tratta invece, anche qui, di 480 miliardi.

Per quello che concerne la sanità, il dato da me citato (26 miliardi spesi di fronte a 152 impostati), non è stato cambiato. Riguardo all'edilizia popolare, io avevo parlato di 87 miliardi contro 180, mentre quest'ultimo dato era 168. Questa è la maggiore variazione intervenuta.

FERRARI AGGRADI, *Ministro delle finanze*. Mi consenta un'interruzione, onorevole Donat-Cattin, continuando questo colloquio sereno. Ella giustamente tiene tanto alla politica di programmazione; desidero farle osservare che quello che conta in un programma non sono tanto le cifre (ed auspico che nei programmi futuri si mettano meno cifre possibile, specialmente analitiche), quanto invece la linea di politica economica, gli obiettivi e i criteri. È in base a questi dati che dobbiamo giudicare l'azione svolta e quella da svolgere.

DONAT-CATTIN. Credeva forse che giudicassi il programma per qualche virgola cambiata? No, lo giudico per la sua linea. Nella conclusione del suo discorso, anche il ministro Colombo, dimenticando l'obiettivo dell'occupazione, ha citato la variazione nel tasso degli investimenti sociali, che doveva costituire una delle caratteristiche del piano e che invece è stata completamente abbandonata. Infatti, invece di un incremento proporzionale degli investimenti sociali, abbiamo una diminuzione, ancora più notevole di quello che avrebbe dovuto essere l'incremento.

Poiché non faccio il ragioniere ma il politico, traduco in linee politiche quelle cifre, le quali ci dicono che è stata disattesa una delle direttive fondamentali sulle quali era impostato tutto il disegno della programmazione.

D'altra parte, questa denuncia risulta abbastanza chiara a pagina 16 della *Relazione previsionale e programmatica*, della quale non disponevo quando intervenni in quest'aula il 3 ottobre. Quando, infatti, si afferma qui che per l'edilizia scolastica siamo al 20 per cento, non si dice cosa sostanzialmente diversa da quella che ho detto io; quando si dice che per l'edilizia ospedaliera siamo al 16 per cento, non si dice cosa diversa da quella che ho detto

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 30 OTTOBRE 1968

io. Si tenga conto che queste percentuali devono essere riferite ad un 60 per cento che rappresenterebbe i tre quinti dell'impostazione quinquennale complessiva. Per le telecomunicazioni, siamo al 70 per cento di spesa effettuata, cioè al di sopra del previsto; così anche per il settore autostradale.

Abbiamo cioè alcuni settori privilegiati, che non sono esattamente essenziali rispetto allo sviluppo, ed altri settori — oltre le voci già indicate, quello dell'edilizia pubblica (30 per cento) e quello dei trasporti urbani (11 per cento) — che, essendo invece fondamentali per l'evoluzione delle condizioni di vita nelle città e nel paese, hanno subito una notevole mortificazione.

Quindi, attraverso una notevole riduzione del tasso previsto degli interventi sociali, abbiamo anche queste differenziazioni interne, che denunciano non dico una volontà negativa, ma l'indifferenza dei programmatori. Essi constatano *a posteriori* che le cose sono andate in una certa direzione, purtroppo non corrispondente alla previsione, ma non hanno modo, mezzo e volontà di intervenire.

Ecco perché proprio il richiamo, che è doveroso, ai rilievi mossimi e la rettifica che anch'io compio rispetto a cifre che avevano un piccolo margine di errore non spostano sostanzialmente l'osservazione di carattere politico: che nel bilancio per il 1969 si nota soltanto qualche novità nel volume globale della spesa in conto capitale, ma non si nota ancora (come ho già ricordato) un possibile confronto tra l'impostazione del bilancio e l'impostazione del piano.

Ancora una volta cioè dobbiamo constatare di essere di fronte a un atteggiamento politico, riguardo alla politica economica, che non so quanto potrà essere effettivamente operante nella direzione, finalmente indicata nella introduzione alla discussione sul bilancio (mentre di ciò si era taciuto nella conclusione del dibattito sul decreto per il rilancio dell'economia); nella direzione, cioè, dell'obiettivo centrale del piano o comunque della politica economica, obiettivo centrale, che noi dovremmo avere come paese e come Parlamento, della piena occupazione.

Il ministro Colombo ha voluto richiamarsi alle condizioni del 1963-65 anche dicendo che qualcuno parla di quelle vicende a cuor leggero. Ecco, non mi sento proprio di essere classificato e non credo di poter essere classificato fra quelli che di queste cose parlano a cuor leggero, perché di quel periodo ricordo molte e molte cose. Ricordo, per esempio, gli

interventi monetari, e non soltanto monetari, attuati per comprimere gli investimenti col risultato di ridurre l'occupazione.

Si è sempre risposto a questo proposito che, di fronte ad un vuoto inflazionistico, non ci si può comportare diversamente. E allora debbo ricordare il discorso che al congresso di Milano della democrazia cristiana ha pronunciato il ministro Pastore, il quale, proprio prevedendo una obiezione di questo tipo, disse: la responsabilità del vuoto inflazionistico a chi risale se non ad una condotta di politica economica precedente che ha portato alle condizioni attraverso le quali si è giunti impreparati e sprovveduti in una situazione difficile come quella?

L'occupazione è stata in effetti compromessa; non vi sono artifici di cifre che valgano a smentire questa sostanziale verità. Gli obiettivi del piano in ordine all'occupazione non sono soltanto di vedere e creare, da un lato, posti di lavoro in settori extra-agricoli e dall'altro lato dire che c'è stato un errore di previsione perché i posti di lavoro vengono rapidamente distrutti nell'agricoltura. Secondo gli obiettivi del piano dovrebbero esserci a questo punto circa mezzo milione (480 mila) posti di lavoro globalmente in più tra tutti i settori.

Ora, prendendo per buoni i dati del mese di luglio del 1968 — e tutti sappiamo che i dati di luglio non corrispondono ai dati medi dell'anno — vi sarebbero complessivamente 20 mila posti di lavoro in più, con una differenza anche qui macroscopica rispetto agli obiettivi del piano. Non si tratta quindi degli errori del 10, del 20, del 30 per cento, ma si tratta di una non realizzazione di obiettivi a scala tale che ci fa sfuggire completamente la linea di una pianificazione se non in funzione dei trastulli che gli esponenti politici tra di sé fanno ancora, raccontando che resta qualche cosa di questo documento, che un autorevole personaggio politico ha definito in altra sede — ella lo sa benissimo, onorevole Ferrari Aggradi — un « libro dei sogni », definizione contro la quale abbiamo protestato, ma che oggi non possiamo non riconoscere esatta.

Io non rivango queste cose passate solo per rimarcare degli errori, ma perché gli errori implicano un cambiamento globale di politica.

La Confindustria prevede che nel 1971 avremo nelle industrie manifatturiere tanti occupati quanti ve ne furono nel 1963. Questa è la sostanza delle cose. Quindi noi in otto anni possiamo vedere le conseguenze di un certo

tipo di interventi: la ricostituzione della situazione precedente senza nessun incremento.

Non parliamo perciò a cuor leggero di quel periodo: ricordiamo tutto di quel periodo, le lettere pubblicate da *Il Messaggero*, la scomparsa dell'onorevole Giolitti dal Governo, i dibattiti puntualmente registrati e che compaiono nel libro *La congiuntura economica* del professore Francesco Forte, autorevole membro del partito socialista italiano.

Noi abbiamo avuto quindi, non gli interventi che in un momento di pericolo inflazionistico avrebbero salvato l'occupazione, solo un intervento di tipo classico, cioè di carattere invecchiato, che ha prodotto un guasto notevole sul piano dell'occupazione del paese. Ella, onorevole Ferrari Aggradi, sa benissimo che queste conseguenze si riscontrano, soprattutto per alcuni anni, nelle cifre di incasso dell'Istituto della previdenza sociale che hanno registrato una tendenza a declinare, mentre gli impegni erano in aumento.

Ciò spiega le condizioni che hanno fatto partorire una legge sulle pensioni che può essere considerata un po' infelice dal punto di vista dei pensionati e forse un po' più felice dal punto di vista dell'Istituto della previdenza sociale. Ma se l'Istituto della previdenza sociale ha risolto una parte dei suoi guai, ciò non consente di cancellare quella che è stata una flessione degli incassi e quindi dell'occupazione corrispondente sul piano nazionale, quella che è ancora oggi nel settore industriale manifatturiero una situazione di non certamente raggiunta stabilità e di non raggiunto lancio verso lo sviluppo.

So che, tra le cause, si aggiungono i dati, che mancano nel piano, dell'inserimento di esso nel contesto internazionale. Cerchiamoli pure questi dati: non li troveremo. So che manca una valutazione esatta delle conseguenze dello sviluppo tecnologico, ma anche questi sono errori che vanno corretti. E allora diciamo che oltre alla richiesta già avanzata che ad un bilancio di previsione corrisponda un bilancio di cassa da presentare contestualmente al Parlamento, dobbiamo aggiungere la richiesta che sia anche presentato, proprio al confronto del bilancio dello Stato, anno per anno, un raffronto con le previsioni di programmazione, eventualmente con gli aggiustamenti e gli slittamenti che l'autorità programmatrice propone al Parlamento nello svolgimento della sua funzione legislativa e di controllo. Credo che affinché ciò possa avvenire, come è detto in un documento che con altri colleghi ed amici ho compilato in questa fase del dibattito politico na-

zionale, sia anche necessario rammoderare il Parlamento sotto questo aspetto, se non vogliamo trovarci sempre di fronte ad una semplice presa d'atto *a posteriori* di tutte le vicende economiche riguardanti la spesa pubblica e il paese. Penso che l'imitazione del sistema del *Joint committee* del Parlamento americano, cioè di un comitato misto delle due Camere preposto al controllo della politica economica complessiva, consentirebbe anche di controllare le nomine dei rappresentanti pubblici negli enti sottoposti alla vigilanza della pubblica amministrazione, di chiedere istantaneamente quale sia lo stato della spesa nei singoli settori: in tal modo il Parlamento potrebbe costantemente seguire la situazione e non essere sorpreso dagli avvenimenti. E questo per evitare che i parlamentari siano ridotti ad una diafana presa d'atto di quando è avvenuto senza che il Parlamento ne sapesse assolutamente nulla, con uno svuotamento della funzione parlamentare che costituisce motivo di giustificatissima critica in merito alle funzioni delle democrazie parlamentari, ed in particolare a quelle della democrazia parlamentare italiana.

È necessario quindi che vi sia questa revisione in ordine alle istituzioni ed alle procedure, e soprattutto in ordine alla condotta della politica economica. Finché sentiremo dire, attraverso un ragionamento scolastico superato, che il pieno impiego dei mezzi di produzione provoca infallibilmente vuoti inflazionistici, rispetto ai quali bisogna agire (come è stato detto dal ministro Colombo nel discorso di replica alla discussione del decreto anticongiunturale), ci troveremo sempre di fronte alle giustificazioni della deflazione e del non pieno impiego. E questo anche se poi si proclama sentimentalmente che si lotterà fino all'ultimo uomo, fino all'ultimo disoccupato (non so se sul « bagnasciuga », o un po' più in qua o un po' più in là); ma poi queste lotte non avvengono, perché l'impostazione politica è sostanzialmente diversa, perché vi sono altri modi per intervenire anche quando vi sia il pieno impiego di tutti gli strumenti di produzione, senza dover intervenire con pregiudizio per l'occupazione. Queste impostazioni richiedono appunto una variazione rispetto all'indirizzo, che tengo a sottolineare, perché deve essere il punto differenziatore rispetto alla politica del passato.

FERRARI AGGRADI, *Ministro delle finanze*. Il Governo è convinto che il pieno im-

piego dei mezzi di produzione costituisce il primo strumento per combattere l'inflazione. Ella sta dicendo cose che non sono suggerite da una moderna politica economica, quella che invece il Governo segue.

DONAT-CATTIN. Stavo enunciando proprio questi principi, ma non credo che quanto ella dice trovi una corrispondenza nel suddetto discorso del ministro Colombo, il quale ha testualmente detto: « Certo la crisi del 1964-65 non poteva rimanere senza conseguenze. Le situazioni inflazionistiche non bisogna crearle; ma quando si verificano bisogna rimediare. E un vuoto inflazionistico non si rimuove se non incidendo sull'economia in modo tale da ravvicinare la domanda all'offerta. Tante volte abbiamo spiegato che quando la capacità produttiva dell'azienda è pienamente impiegata e non vi è dunque la possibilità di accrescere l'offerta aumentando l'utilizzazione della capacità produttiva dell'impianto, bisogna fare nuovi investimenti i quali hanno una durata certamente lunga nel tempo. Così il vuoto inflazionistico perdura e nel frattempo si possono verificare quelle conseguenze di carattere monetario che altri paesi hanno sperimentato e che noi, grazie a Dio, invece abbiamo superato. Si tratta di un problema assai delicato, un problema che tutti sentiamo acutamente, tanto che credo non ci sia nessuno di questa Camera che possa rimanere insensibile di fronte ad esso. Perciò mi soffermo su di esso per precisare ulteriormente il nostro giudizio sull'andamento occupazionale ». E la conclusione è abbastanza chiara.

Credo che, a parte le chiose che ella vuole apporre a questo discorso, esso sia abbastanza chiaro perché vi si possa collegare una concezione di non pieno impiego e quindi una concezione anche di giustificazione dell'intervento deflazionistico, così come è stato attuato con quelle conseguenze che abbiamo già rilevato.

Se poi ci riferiamo alla condotta del 1967 (che veramente scongiuriamo non si ripeta) si nota la preoccupazione di dichiarare che non si è manovrato il freno della spesa pubblica, perché non vi sono più state dal 1963-65 preoccupazioni in materia. Generale è la denuncia che il meccanismo della spesa pubblica è inceppato. A parte l'assicurazione data il 29 febbraio 1968 dal ministro Colombo che questi inceppamenti sarebbero stati affrontati all'inizio della legislatura, senza scendere al livello di Mike Bongiorno che

chiede ai deputati se lasciano o raddoppiano, se hanno proposte da fare o meno, ma come iniziativa di Governo; a parte questo, mi permetto di rilevare che l'esempio citato della legge o piano quinquennale per l'edilizia scolastica è — e mi si corregga se dico cosa inesatta — infondato. Perché? Perché ricordo che nei mesi di marzo e di aprile 1968 l'Italia è stata inondata di telegrammi annunciati, comune per comune, scuola per scuola, che gli stanziamenti per l'edilizia scolastica erano stati effettuati. Quindi in questo settore non c'è stato inceppamento salvo che nel mese di ottobre, e probabilmente anche di novembre, la maggior parte dei sindaci di questi comuni chiedono come, dove e quando mai si potrà vedere quante delle opere promesse in questi telegrammi saranno realizzabili. L'esempio quindi è infondato e dico perché: anche se riteniamo che le procedure devono essere sveltite, la burocrazia centrale non deve profittare per interferire nelle consapevoli scelte compiute dalle amministrazioni locali e da tutti gli organi chiamati ad una partecipazione effettiva alla realizzazione della programmazione.

Si tratta soltanto di stabilire tutto questo in tempi brevi, tenendo conto che non è certamente da questa parte che intervengono le maggiori lungaggini.

Ricordo poi che in sede di Commissione, di fronte alla stessa obiezione, il ministro Colombo ha risposto che all'inizio del 1968 erano stati ottenuti incrementi del 30 o del 40 per cento di questa o di quell'altra spesa, che invece l'anno prima erano stati frenati. Quindi, senza pronunciare alcun giudizio nel merito delle responsabilità, mi pare evidente che spese le quali possono essere accelerate, nel giro di pochi mesi all'inizio di un anno, del 30 o del 40 per cento, è estremamente difficile che siano rimaste totalmente ferme nell'anno precedente a causa di un meccanismo che era rimasto imbrigliato e che poi ad un certo punto si è rimesso a funzionare. È certo, cioè, che la spesa pubblica è stata sostanzialmente frenata in un anno nel quale i residui passivi hanno ammontato complessivamente a 1.300 miliardi. Ora noi non vogliamo trovarci di fronte ad un Governo che ci annuncia spese sui cui tempi di erogazione non assume responsabilità; vogliamo invece trovarci di fronte a un Governo che stabilisce precise scadenze di attuazione. E allora, di fronte a questo strano dettato, riteniamo che il migliore sistema sia di avere un bilancio di cassa, che può essere rapidamente definito (il ministro ci dice di avere dato l'incarico all'ufficio del

CIPE e alla ragioneria dello Stato) con presentazione di progetti di legge in Parlamento, di modo che anche nel corso dell'anno si possa avere in qualche sede la possibilità di una verifica dell'andamento effettivo delle spese. E vogliamo anche credere che quella del decentramento sia la via principale sulla quale bisogna camminare, destinando congrui stanziamenti alle finanze delle regioni, perché vi sia realmente un'accelerazione ed una maggiore rispondenza della spesa pubblica alle necessità che si vanno configurando.

Non mi dilungherò ad illustrare le ragioni per le quali abbiamo giudicato tardivi gli interventi anticongiunturali; desidero soltanto sottolineare che non è esatto che questa critica non sia suffragata da validi riferimenti statistici. Vi sono elementi estremamente chiari, riscontrabili nel volume globale degli investimenti che, nel settore dell'industria direttamente produttiva, erano nel 1967 non più di un terzo, tolti gli ammortamenti, rispetto al 1963. Continuo a ripetere che il dato di elasticità che, rispetto al periodo di compressione, dava un indice del 12 per cento di aumento degli investimenti non aveva significato in sé, se non lo si raffrontava con il livello precedente cui erano giunti in effetti gli investimenti nel nostro paese.

Il ministro del tesoro il 29 febbraio 1968 afferma ancora che l'occupazione è in aumento, mentre abbiamo registrato dal luglio 1967 al luglio 1968 un decremento di 120 mila unità nell'occupazione globale: pertanto, è assai improbabile che nel febbraio 1968 l'occupazione fosse in aumento.

Che gli strumenti statistici diano indicazioni ritardate è certamente un dato di cui bisogna tener conto, considerando tuttavia che nella revisione degli strumenti statistici deve essere garantita la massima obiettività, quando essi sono posti al servizio politico. La illeggibilità degli attuali rapporti statistici sull'occupazione risente molto della volontà di non dire chiaramente, o di far comprendere soltanto attraverso parole oscure, quella che è la realtà, la mancata conoscenza della quale non è certamente un fatto positivo per il Governo, per il Parlamento e per l'intero paese. Il Governo, anche di fronte ad una realtà cruda, ha responsabilità e merita fiducia nella misura in cui la riconosce e si avvicina ad essa con mezzi adeguati, per trovare anche soluzioni limitate.

In conclusione, insisto nel sottoporre all'attenzione del Governo proprio questa necessità: che il bilancio sia strettamente correlato alle cifre del piano e che cioè si compia

quell'aggiornamento, anche in sede finale, senza il quale sarà molto difficile impostare con chiarezza e realismo il piano 1971-1975. Occorre adeguare gli strumenti parlamentari di controllo, soprattutto con la presenza di un bilancio di cassa a fianco del bilancio di previsione e con la presenza di un forte e robusto comitato misto di deputati e senatori che eserciti il controllo della politica economica.

Occorre infine che si giunga — ecco la conclusione — ad una revisione globale della politica di programmazione prendendo atto che questo primo esperimento è stato utile nell'avanzare un tipo di politica e nel rilevare la fragilità del sistema economico italiano, ma soprattutto la fragilità del sistema pubblico di guida e di controllo dell'economia italiana. Per esercitare una politica effettiva e non limitarsi ad una pura intenzione politica, sono necessarie profondissime revisioni, nel quadro delle quali la funzione sindacale deve essere una funzione non subalterna e nemmeno paternalisticamente sterilizzata da mediazioni politiche più o meno suggestive; deve essere una funzione che deve rimanere autonoma e naturalmente non potrà armonizzare tutte le disarmonie e che anzi farà esplodere molte contraddizioni.

So qual è la facile obiezione di fronte alla richiesta di revisione delle pensioni che oggi viene avanzata dai sindacati: volete dilatare ulteriormente i consumi, mentre noi riteniamo che sia prevalente le necessità di incrementare gli investimenti.

Non condivido le impostazioni piuttosto scolastiche basate sulla netta distinzione tra settore degli investimenti e settore dei consumi, che sono così correlati l'uno con l'altro per cui non è affatto esatto che un aumento della domanda per consumi vada a beneficio di coloro che sono occupati e non di coloro che sono disoccupati. Un aumento della domanda dei consumi, sempre in un certo stato di equilibrio, è un aumento della possibilità di investimento, addirittura un aumento della possibilità di capitalizzazione, di accumulazione, di risparmio e quindi di investimento, è qualcosa che ad un certo momento ha una sua funzione di sviluppo, come ha riconosciuto in un discorso pronunciato a Potenza il ministro del tesoro, correggendo in parte quello che aveva detto qui.

Sappiamo che queste richieste possono anche essere viste come una contraddizione, ma per noi non lo sono. Infatti non è possibile che in una comunità politica demo-

cratica dieci milioni di cittadini siano tenuti in una condizione subumana. Occorre cioè uno sforzo. Quando in una famiglia entrano una o due persone in più, si fa uno sforzo, anche se i mezzi disponibili non sono aumentati. Onorevole Ferrari Aggradi, forse questo è un ragionamento che il ministro del tesoro, il quale non ha messo su famiglia, non capisce tanto bene; ed è sempre un difetto non capire queste cose. Bisogna fare uno sforzo e, se la disponibilità dei mezzi non è aumentata, occorre rivedere la loro distribuzione.

Abbiamo ancora un regime pensionistico che per molti aspetti considera i pensionati come dei sopravvissuti. Bisogna valutare che 10-15-19 mila lire al mese rappresentano veramente un trattamento assurdo, che non è sopportabile ulteriormente. Bisogna, quindi, che il problema sia affrontato, anche se è necessario superare tormenti e difficoltà. Cito questo esempio come uno di quelli in cui può e deve maggiormente estrinsecarsi la libera ed autonoma funzione di un sindacato che sia veramente protagonista di un processo politico di programmazione. La sua funzione non deve essere sempre e soltanto quella della razionalizzazione, ma deve rappresentare con forza le esigenze, gli ideali, gli interessi di una società in movimento.

Ecco perché riteniamo che non siano necessari i discorsi di carattere generale o encicliche parlamentari sulla politica economica, ma sia invece indispensabile entrare nel vivo dei problemi. È finito il tempo dei grossi titoli: programmazione, occupazione, investimenti nel sud. In proposito giorni fa ho ascoltato, in relazione al problema della fiscalizzazione limitata al sud, quanto diceva il rappresentante di una grande azienda, che ha interessi al sud e al nord, magari ad Ivrea: quello che la fiscalizzazione ci farà risparmiare a Pozzuoli verrà investito ad Ivrea. Bisogna fare attenzione a quelle che possono essere — quando non esiste un potere ordinativo, ma soltanto la resa in disponibilità dei privati dei mezzi per gli investimenti — le conseguenze delle politiche che si adottano.

In tal senso, quindi, nel chiedere una revisione profonda della politica di programmazione, noi diciamo che questa è la via attraverso la quale passa un rinnovamento totale della politica nel nostro paese, che deve mirare ad assetti politici e sociali più omogenei che non nel passato. (*Applausi al centro*).

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

Deferimento a Commissione speciale.

PRESIDENTE. La IV Commissione (Giustizia) ha deliberato di chiedere che i seguenti provvedimenti:

SPAGNOLI ed altri: « Norme relative alle locazioni degli immobili urbani » (227);

BUSETTO ed altri: « Regolamentazione dei canoni di affitto degli immobili urbani » (229);

MARIOTTI: « Vincolo dei canoni di locazione degli immobili urbani colpiti dalle alluvioni o mareggiate dell'autunno 1966 » (483);

BOVA ed altri: « Disciplina transitoria delle locazioni d'immobili adibiti ad uso artigianale e commerciale » (537),

ad essa assegnati in sede referente, siano deferiti ad una Commissione speciale in sede referente.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

Mi riservo, pertanto, di comunicare i nomi dei deputati che saranno chiamati a far parte della Commissione speciale.

Per lo svolgimento di una interrogazione.

GALLONI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GALLONI. Desidero sollecitare lo svolgimento di una interrogazione rivolta al Presidente del Consiglio, ai ministri delle finanze, del tesoro e al ministro senza portafoglio incaricato della riforma della pubblica amministrazione in ordine alle iniziative di Governo in vista della scadenza del termine del 31 dicembre 1968 per la emanazione dei decreti delegati previsti dalla legge-delega del 18 marzo scorso. L'urgenza nasce dal fatto che alcune organizzazioni sindacali hanno proclamato per l'8-9 novembre uno sciopero di protesta per questa mancata iniziativa del Governo, protesta giustificata dalla mancata costituzione a tutt'oggi della Commissione prevista dall'articolo 51 della legge delega, la quale deve assistere il Governo nell'emanazione di questi decreti. Le Camere diligentemente hanno indicato i nomi dei parlamentari componenti questa Commissione, mentre mi giunge in questo momento notizia che sono stati scelti soltanto adesso i nomi dei componenti in rappresentanza delle organizzazioni

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 30 OTTOBRE 1968

sindacali. È evidente che queste ultime sono in condizione di estrema difficoltà in questo momento, perché non è pensabile che decreti delegati tanto complessi e importanti possano essere discussi nella imminenza della scadenza della delega: infatti in questo caso ci troveremmo di fronte a decreti preparati dalla burocrazia in una materia estremamente delicata perché riguarda proprio gli ordinamenti burocratici dello Stato. Tutto questo giustifica la protesta delle organizzazioni sindacali e la necessità quindi di una risposta sollecita del Governo circa le iniziative che intende prendere al fine di affrettare le procedure per avviare la discussione in questa materia.

PRESIDENTE. Il Governo ?

FERRARI AGGRADI, *Ministro delle finanze*. Anzitutto assicuro l'onorevole Galloni che ci facciamo pieno carico delle giuste considerazioni che egli ha ora espresso. Desidero informarlo che è già stato svolto un ampio lavoro preparatorio. Per altro egli ha ragione nel sottolineare gli ulteriori adempimenti da compiere mentre il tempo residuo è relativamente limitato. Assicuro l'onorevole Galloni e l'intera Camera che ci faremo premura di rispondere il più rapidamente possibile alla interrogazione, anzi personalmente solleciterò la risposta.

La seduta termina alle 13,45.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI
Dott. MANLIO ROSSI