

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 502-A-bis)

Relazione di minoranza della Commissione Speciale

COMPOSTA DAI SENATORI

BERTONE, *Presidente*; MARIOTTI e BERTOLI, *Vice presidenti*; CENINI, *Segretario*; ADAMOLI, AIMONI, ARTOM, BARBARO, BERNARDINETTI, BONACINA, BONAFINI, BOSSO, BRACCESI, BRAMBILLA, CALEFFI, CESCHI, CIPOLLA, CONTI, D'ANDREA, D'ANGELOSANTE, DE LUCA Angelo, FABIANI, GARLATO, GIGLIOTTI, JANNUZZI, LESSONA, MAIER, MARTINELLI, MENCARAGLIA, MILITERNI, MONNI, NENCIONI, PARRI, PASSONI, PECORARO, PERNA, PESENTI, PIASENTI, PICARDI, PIGNATELLI, RENDINA, RODA, ROFFI, ROSATI, RUBINACCI, SALARI, SCHIETROMA, STIRATI, TUPINI e ZACCARI

(RELATORI: BERTOLI e PESENTI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 MARZO 1964

Comunicata alla Presidenza il 24 maggio 1964

Bilancio di previsione dello Stato per il periodo 1° luglio - 31 dicembre 1964

ONOREVOLI SENATORI. — Una relazione di minoranza al bilancio semestrale di previsione relativo al periodo 1° luglio-31 dicembre 1964, può a prima vista sembrare ingiustificata. Il bilancio in esame è considerato da molti come un bilancio di transizione atto a consentire la prima entrata in vigore della legge Curti che istituisce notevoli variazioni (quasi una riforma) alle norme relative al bilancio dello Stato, sia per quanto riguarda il suo contenuto, sia per il modo di presentazione, di discussione e approvazione in Parlamento.

Durante la discussione nella Commissione speciale, da parte di alcuni autorevoli commissari di maggioranza è stato sottolineato il carattere di provvisorietà, di transitorietà di questo bilancio preventivo semestrale; è stato definito come una specie di autorizzazione all'esercizio provvisorio che si estende per sei mesi invece di riferirsi agli ormai consueti quattro mesi: scarso quindi il suo interesse politico, scarso quindi il suo significato di espressione di una linea politica economica governativa, scarsa perciò la necessità di un'ampia e approfondita discussione di esso, sia in sede di Commissione, sia nell'Aula del Senato.

Queste considerazioni venivano anche rafforzate con l'argomentazione che recentemente nei due rami del Parlamento si erano susseguite ampie discussioni sulla politica economica del Governo e sulla situazione del Paese, specialmente nell'occasione dell'approvazione dei così detti provvedimenti anticongiunturali, e che, prossimamente, il Parlamento dovrà occuparsi con grande ampiezza degli stessi problemi, quando tratterà delle leggi agrarie, della legge urbanistica, della relazione sulla programmazione e del bilancio preventivo per l'anno 1965 che sarà presentato alle Camere entro settembre.

Può darsi che a queste considerazioni debba collegarsi lo scarso impegno in Commissione della maggioranza che si è manifestato con la scarsezza degli interventi e con il carattere quasi sempre marginale di essi.

Il Gruppo del P.C.I. pur non negando una certa validità a questi argomenti osserva:

Non essendo ancora definito nel regola-

mento delle Camere il modo di discussione del bilancio unico annuale, il sistema adottato dal Senato assume il carattere di esperimento i cui risultati saranno molto utili per la determinazione definitiva della procedura di esame del bilancio unico. Si tratta di un'esperienza che può dare indicazioni per eliminare anche quei motivi di perplessità, non del tutto infondati, riguardanti i rapporti fra Governo e Parlamento (iniziativa parlamentare relativa ai singoli bilanci di previsione, responsabilità dei singoli Ministri, eccetera) che vengono istituiti dalla legge Curti. Una discussione sommaria non avrebbe consentito di utilizzare in misura massima possibile, per le future determinazioni regolamentari, l'attuale sistema provvisorio di trattazione del bilancio.

Ma, ciò che è più importante dal punto di vista politico, nella esposizione economica e finanziaria del Ministro del bilancio e nell'esposizione relativa al bilancio di previsione del Ministro del tesoro fatte al Senato in osservanza del nuovo testo dell'articolo 80 della legge di contabilità, viene sottolineata l'importanza del preventivo semestrale come documento che rispecchia fedelmente la politica economica del Governo e che in certo senso anticipa i suoi ulteriori e più ampi sviluppi.

Ciò è stato detto esplicitamente dal Ministro del tesoro:

« Il Parlamento, dunque, non si trova di fronte ad un bilancio di previsione che, per il suo diverso orizzonte temporale — sei mesi al posto dei consueti dodici mesi — possa considerarsi avulso dalla linea di politica della spesa pubblica che il Governo era impegnato a perseguire. Al contrario, il Parlamento si trova ad esaminare un bilancio di previsione che, sia pur contenuto in un orizzonte temporale più ristretto, ripete, e ripropone alla discussione, la linea politica della entrata e della spesa e, quindi, del livello del *deficit* enunciati con dati concreti il 31 gennaio del 1964 in coerenza con l'impegno assunto dal Governo all'atto della sua presentazione in Parlamento ».

Nelle relazioni dei due Ministri sono effettivamente contenuti lineamenti di politica

economica di estrema importanza e che, certamente, trascendono i limiti di un bilancio semestrale che voglia considerarsi soltanto come un espediente procedurale atto a legare il passaggio fra la durata dell'esercizio da anno finanziario ad anno solare.

La necessità di un approfondito esame del bilancio e delle relazioni che lo accompagnano deriva anche e, si potrebbe dire, di più, dal fatto che nei prossimi mesi sarà presentato al Parlamento il piano economico e, a settembre, il primo bilancio preventivo collegato al piano.

Ma la ragione fondamentale che ci ha indotto a presentare la nostra relazione è che le due esposizioni dei Ministri partono da una valutazione diversa dalla realtà economica e sociale del Paese. Ne deriva così, espressione del precario equilibrio politico, una politica economica complessiva del Governo contraddittoria, sebbene, di fatto, molto influenzata dalle grandi forze economiche, attraverso l'apparato amministrativo dello Stato, con l'aperto appoggio di quelle forze politiche che nel Paese e in seno al Governo rappresentano le tendenze conservatrici.

Tale politica contraddittoria non soddisfa appieno nessun gruppo sociale, nemmeno i gruppi nel cui favore è fatta. Basta infatti leggere le relazioni ai bilanci che le grandi società presentano in questi giorni alle loro assemblee per rilevare insoddisfazione, critiche, suggerimenti al Governo, come mai è avvenuto nel passato.

D'altro canto e più giustamente, i lavoratori lottano per non sopportare il peso della congiuntura sfavorevole, e per conquistare migliori condizioni di vita. Protestano infine i ceti medi produttivi più duramente colpiti dalla stretta monetaria.

Manca cioè chiarezza sullo stato attuale della situazione economica del Paese e sulle cause di essa, sulle sue tendenze di sviluppo; mancano precise indicazioni sulle scelte di politica economica da attuare, sugli strumenti che si intendano adoperare per ottenere i risultati voluti.

Il Paese ha invece in primo luogo bisogno di chiarezza: di essere posto di fronte a scelte necessarie, precise, razionali. La nostra relazione di minoranza intende espri-

mere giudizi, critiche, proposte, che rispondano ad una valutazione oggettiva della realtà italiana, delle sue necessità e dell'azione del Governo.

Facendo eco al rammarico già espresso da vari colleghi in Commissione, sentiamo il dovere di osservare che la discussione in Commissione è stata resa più difficile e, per l'aspetto essenziale della nostra vita economica e sociale che consiste nel problema del Mezzogiorno, quasi monca, per la mancata tempestiva disponibilità da parte dei colleghi commissari, di due documenti fondamentali: la Nota preliminare generale al bilancio, e la Relazione sulla attività di coordinamento che ai sensi della legge 18 marzo 1959, n. 101, dev'essere presentata al Parlamento dal Presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno.

Situazione economica del Paese e distribuzione del reddito

Occorre cominciare col riconoscere che un primo sommario esame della situazione del momento ci dice che continua l'incremento della attività produttiva, della offerta di merci, in misura alta, se non altro, a smentire voci catastrofiche ad arte diffuse. La produzione industriale ha avuto nel primo trimestre del 1964 un incremento dell'8 per cento sulla produzione del primo trimestre del 1963 e questo accrescimento è stato superiore a quello del 5,8 per cento che si era verificato nel primo trimestre del 1963 sul primo trimestre del 1962 (allora avevano però agito cause climatiche eccezionali). Ecco però, questa produzione, questa offerta apparire sempre più squilibrata con forte diminuzione nel settore di base: diminuzione del 5,1 per cento nel primo quadrimestre del 1964 sul primo quadrimestre del 1963 nella produzione di acciaio e diminuzione del 7,8 per cento nella produzione di ghisa. È vero che la flessione è giustificata in questo settore con interruzioni di lavoro per modificazioni e sostituzioni di impianti, con cause temporanee cioè e che dovrebbero poi dar luogo ad un incremento più forte ed a più bassi costi di produzione. Ma nella industria

meccanica vi è una generale tendenza di stagnazione, nella industria automobilistica, dopo i noti provvedimenti, una flessione, il cui valore non si può ancora giudicare appieno. Dati di incerta valutazione, ma che tendono ad indicare una caduta produttiva, specie per l'immediato futuro, vi è nell'attività edilizia; lieve incremento nella tessile, espansione invece nell'industria alimentare, nella lavorazione del petrolio, nella chimica. Situazione produttiva nel suo complesso pesante, ma non ancora grave. Permane invece, come elemento più negativo, lo scarso accrescimento dell'offerta interna dei prodotti agricoli e quindi il disavanzo della bilancia agricola alimentare. Basti ricordare che il *deficit* nel primo bimestre del 1964 è salito a ben 93,270 miliardi da 48,876 miliardi che era stato nel primo bimestre del 1963. Il *deficit* sulla bilancia alimentare si accentra sui cereali (specie granturco), sulle carni e purtroppo anche sullo zucchero, grazie alla errata politica di settore svolta dai Governi del passato. Questi dati sommari servono solo ad indicare che l'unica radicale carenza dell'offerta e della sua elasticità si ha nella agricoltura, che di per sé l'apparato produttivo industriale italiano è nelle condizioni di garantire un pronto adeguamento della offerta a qualsiasi incremento della domanda e che le tensioni possono essere superate.

L'aspetto dominante della attuale politica economica, in relazione alla situazione descritta, è costituito da un processo di deflazione che si vorrebbe attuare, imperniato sulla riduzione delle disponibilità monetarie e su di una conseguente stretta creditizia; imperniato sulla contrazione della spesa globale pubblica (che esamineremo in modo approfondito più avanti) in primo luogo e privata, ottenuta questa, con aumenti di imposizione indiretta e di tariffe, quindi di prezzi.

È evidente che in una situazione di mercato dominato da concentrazioni monopolistiche, ciò non possa portare all'unico effetto positivo che, nel lontano passato, poteva avere la politica di deflazione e cioè alla riduzione di prezzi e di costi. Tale politica conduce solo, come meglio vedremo, ad una crescente disorganizzazione del processo pro-

duuttivo, al rafforzamento della concentrazione monopolistica, alla eliminazione delle strutture economicamente più deboli, al ripristino su nuovi livelli del processo di accumulazione e di consumi esistenti nella fase di ascesa. Il modo poi, forse necessariamente contraddittorio, con cui tale politica è svolta, fa ritenere che il punto critico di essa sia presto raggiunto — e forse già lo è — e che la traslazione sui prezzi di ogni onere a loro imposto, che i capitalisti di continuo attuano per conservare e accrescere il loro profitto nel processo di distribuzione del reddito, rimetta in moto la spinta inflazionistica e impedisca, con questa politica, di raggiungere anche l'affermato obiettivo di riequilibrare la bilancia dei pagamenti e togliere ogni minaccia di svalutazione monetaria.

Il ragionamento che sta alla base della politica tradizionale e conservatrice è costituito da un sofisma che viene continuamente contrabbandato anche nelle pubblicazioni ufficiali.

Considerando nei suoi termini globali in modo statico e non nei loro rapporti reciproci o dialettici le relazioni che devono intercorrere tra prodotto nazionale, che costituisce l'offerta, il reddito nazionale, il termine mediano, che attraverso il processo di distribuzione lega l'offerta alla domanda e la spesa nazionale o domanda globale, terzo termine del triangolo, i nostri sofisti lanciano il comodo truismo. Nel 1963 l'offerta interna è aumentata in termini reali del 4,8 per cento. Siccome la spesa nazionale in termini monetari è stata invece superiore del 15,7 per cento rispetto al 1962, si sono accresciute le importazioni — aumentando così l'offerta interna — con uno sbilancio in termini reali del 2,6 per cento e il resto si è « saldato » con l'aumento dei prezzi per il 7,7 per cento. Così viene spiegata l'origine della spinta inflazionistica. Questo ragionamento filerebbe tuttavia, anche se si partisse dai prezzi e si dicesse che la spesa monetaria è stata più elevata, proprio perchè vi era stato un aumento dei prezzi, il che dimostra la sua vuotaggine.

Inflazione da domanda, dunque, bisogna quindi ridurre la domanda dei consumatori

di massa, cioè dei lavoratori dipendenti, perchè questa si è accresciuta in modo abnorme, a causa dell'accresciuta massa salariale, dovuta alla diminuzione della disoccupazione, della sottoccupazione e agli « aumenti salariali » eccessivi, al di sopra della produttività del lavoro »! Questo aumento, nel nuovo clima determinato dalla quasi raggiunta piena occupazione, sarebbe secondo i nostri conservatori anche la causa principale della conseguente « inflazione di costi », che si è aggiunta e che, assieme alla maggiore inflazione al consumo, ha contribuito a ridurre la « formazione di risparmio », ha ridotto in particolare i profitti, ha determinato la carenza di capitale e quindi degli investimenti. Da ciò consegue la necessità di una riduzione della « spesa »: in primo luogo della spesa pubblica, poi delle famiglie e infine delle imprese meno efficienti.

A questo deve servire in special modo una politica che riduca la liquidità, che attui restrizioni creditizie, cioè di deflazione monetaria. Così secondo i nostri conservatori è possibile ripristinare l'equilibrio tra offerta e domanda, tra consumo - risparmio - investimento.

La realtà è molto più complessa e il ragionamento semplicistico è economicamente sbagliato, proprio perchè non tiene conto della situazione reale del nostro Paese, quale si è formata storicamente, degli squilibri accentuati nel corso della recente espansione monopolistica. Occorre sempre vedere non solo quanto si produce, quali sono le risorse del Paese, ma come si produce e quanto si produce nei vari settori, come sono impiegate le risorse, come si è svolto e come si svolge nel nostro Paese qualitativamente, cioè quantitativamente per gruppi sociali, per categorie economiche, il processo della spesa o del consumo, come si attua il processo di accumulazione, di risparmio e di investimento, non solo quanta moneta vi è in circolazione, ma a chi va.

E proprio da questo esame balza la verità che non vi può essere una politica congiunturale che non sia anche una politica di fondo, che incida cioè sulle strutture economiche del paese e proprio da questo esame risaltano la contraddittorietà e l'inefficienza

della politica del secondo Governo di centro-sinistra.

Da qualunque punto del circuito economico si parta per esaminare questa realtà, noi ci troviamo di fronte a profondi squilibri che caratterizzano in modo crescente l'economia italiana. Anche a partire dal processo di consumo o della spesa, come oggi è di moda, dobbiamo ricordare che noi già dal 1945 abbiamo rilevato nel nostro esame della realtà italiana, il modo estremamente sperequato con cui si attuava il processo di distribuzione del reddito prodotto nella nostra società e quindi di consumo. Ciò non per sostenere una « politica di redditi », diventata, come sempre in ritardo, solo ora di moda in Italia, nella volgare contraffazione che ritiene reddito solo il salario. Il processo di distribuzione non è infatti per noi che una espressione di come si attua il processo di produzione e sappiamo che non si può incidere cioè sul processo di distribuzione, senza incidere sul modo con cui si produce il reddito; ma nulla vieta che si trovi nell'esame del processo di distribuzione del reddito e di consumo il punto da cui partire nell'intreccio dialettico proprio del circuito economico.

Ebbene partendo da questo aspetto, noi già dal 1945 abbiamo sempre denunciato il carattere antisociale della distribuzione del reddito in Italia, il formarsi così di « due mercati », quello dei ricchi e quello della povera gente, con conseguente distorsione nell'uso delle risorse e del processo produttivo. Con gli scarsi dati statistici a nostra disposizione — e ancora oggi non ve ne sono di ufficiali — abbiamo dimostrato anche nell'Aula del Senato nel 1955, nel 1958 e nella relazione di minoranza presentata 3 anni fa il 1961, in epoca cioè non sospetta, sulla base di stime non contraddette, l'esistenza di una enorme massa di reddito costituito da profitti, rendite, interessi, attribuiti a poco più dell'1 per cento della popolazione italiana che viene adoperata per consumo personale o per esportazione di capitale all'estero, in eccesso al consumo che questa parte può già attuare in base al reddito che si attribuisce per una qualsiasi funzione di lavoro (dirigente, consulente, eccetera).

Vi è stato sempre cioè nel nostro Paese una profonda ed eccessiva sperequazione nel processo di consumo, che ha dato luogo a sprechi nelle risorse, a eccessi di domanda, ad una spinta inflazionistica per certi prezzi, la quale tendeva poi a propagarsi nell'intero sistema e che ha esercitato un deleterio effetto di imitazione o di dimostrazione nell'intera società, non appena il reddito medio dei ceti intermedi ha potuto accrescersi. Nè questo stato di cose è mutato oggi. Anche se si considerano i dati del 1963, quali risultano dalla relazione generale sulla situazione economica del paese, in cui grazie all'aumento dei redditi di lavoro, vi sarebbe stata una diminuzione dei redditi di capitale, si hanno questi elementi di giudizio. I redditi da lavoro dipendente, che come è noto comprendono le retribuzioni lorde corrisposte dai datori di lavoro ai lavoratori dipendenti, dirigenti, impiegati, operai di tutti i settori, nonchè i contributi dovuti agli enti di previdenza e assistenza, interessano il 66 per cento degli occupati (dati del luglio 1963; 52,4 per cento lavoratori dipendenti + 13,5 per cento dirigenti e impiegati) e certamente, data la composizione familiare media nei diversi ceti sociali, quasi il 70 per cento della popolazione.

Questa categoria sociale ha avuto un reddito di 12.884 miliardi pari al 46,7 per cento delle risorse disponibili per usi interni (27.540) e al 52,6 per cento del reddito nazionale netto ai prezzi di mercato, tolti cioè gli ammortamenti. Il reddito attribuito ai lavoratori in proprio, (la cui consistenza percentuale è passata nei 20 anni dal 39,3 per cento delle forze occupate [1943] al 21,9 per cento), si può valutare sull'11,5 per cento del reddito nazionale lordo, cioè circa 3.000 miliardi, pari al 12,2 per cento del reddito netto; si può stimare che i coadiuvanti, rappresentano l'altro 11 per cento della popolazione produttiva, e abbiano, nella distribuzione del reddito, attorno ai 1.000 miliardi, cioè il 3,7 per cento del reddito nazionale lordo e il 4 per cento circa del reddito nazionale netto. Facendo la somma si ricava che il 98,8 per cento della popolazione di lavoratori dipendenti e indipendenti riceve circa il 62 per cento del reddito lordo pro-

dotto, corrispondente a circa il 69 per cento del reddito netto. Vale a dire che l'1,2 per cento della popolazione occupata, compresi in essa i professionisti e non i soli « imprenditori », i quali non sono neanche l'1 per cento della popolazione attiva, ha la disponibilità del 38 per cento del reddito lordo prodotto e di più del 30 per cento del reddito netto, cioè più di 10.500 miliardi di reddito lordo e 8.000 miliardi di reddito netto. Ora anche togliendo dal reddito lordo gli investimenti lorde, calcolati in 6.772 miliardi, risulta un fondo di consumo di circa 4.000 miliardi, certo eccessivo, per un così ristretto numero di persone. Rimane eccessivo anche se si volesse isolare la « pubblica amministrazione », il che è un assurdo, perchè questa agisce o negli investimenti attraverso l'acquisto di materiali che si traduce in entrata lorda per i fornitori, o nel processo di consumo mediante i redditi che distribuisce ai pubblici dipendenti, già calcolati. Questo potere d'acquisto così concentrato, non assorbito da un adeguato sistema fiscale, preme sul mercato, è fonte di distorsioni, di corruzione, di rialzo di prezzi, di fughe di capitale. E se si considera che, secondo i dati, i consumi privati sono stati complessivamente di 17.543 miliardi, che un 10 per cento almeno del reddito dei lavoratori indipendenti sarà servito a spese di ammortamento e che una quota dei redditi di lavoro, specie dei più elevati, è risparmiata (ciò che si riscontra nell'aumento dei depositi presso gli uffici postali, le Casse di Risparmio, nei depositi a risparmio), si vede quale pressione eserciti sul processo di consumo una parte così ristretta della popolazione che ha un così elevato potere di acquisto.

Questi dati testimoniano che è necessaria in Italia una più perequata distribuzione del reddito destinato al consumo, per creare un mercato più stabile di massa e più esteso, condizione per una riduzione dei costi, per un processo produttivo più uniforme, più tipizzato, e che questo è un obiettivo a cui si deve tendere con una saggia politica e al quale tende necessariamente, attraverso difficoltà, contrasti e lotte, e quindi con maggior costo economico e sociale, una società

che si sviluppi in senso industriale ed elimini forme precapitalistiche più arretrate e quindi le zone di autoconsumo, di arretratezza e di miseria.

Vi sono nel processo di consumo tendenze oggettive che secondo noi devono essere previste e aidate nel loro sviluppo, perchè anche se contrastate, si impongono. Qui si ricorda, per la sua importanza anche attuale, che oggettivamente necessaria appare la espansione del consumo di generi alimentari, espansione che continuerà anche senza grandi impennate, col ridursi ulteriore dell'autoconsumo, per lo sviluppo della popolazione cittadina e della industrializzazione.

Da questa elementare previsione nasce oggettivamente la necessità di aumentare l'offerta dei prodotti agricoli mediante lo sviluppo della produzione nella agricoltura e una appropriata politica di approvvigionamento nel mercato estero. Il che secondo noi può avvenire solo con una radicale riforma agraria che elimini le forme economicamente e socialmente arretrate, sviluppi la proprietà contadina nelle sue forme associative e democratiche, la liberi dallo sfruttamento del mercato monopolistico.

Dalla sperequata distribuzione del reddito disponibile per il consumo, nasce l'esigenza di una riforma tributaria, di un sistema fiscale cioè che assorba l'eccesso di disponibilità, trasformi questo fondo eccessivo di consumo in spese di investimento sociale (istruzione, attrezzature, servizi sanitari), in investimenti produttivi delle aziende di Stato e serva alla redistribuzione del reddito (pensioni).

Da ciò nasce anche obbiettivamente la critica ad una politica di restrizioni di consumi come quella fino ad oggi attuata, che vuole ridurre il consumo di massa attraverso la riduzione reale dei redditi dei lavoratori, ottenuta sia con l'aumento dei prezzi, sia con la tassazione indiretta, sia con l'aumento delle tariffe, in modo cioè non selezionato e non incidente sulle disponibilità per il consumo che hanno gli alti redditi; anzi continuando a favorire la formazione di questa disponibilità con le evasioni legalizzate, permesse dalla « nuova cedolare ».

Accumulazione, risparmio e consumi

È chiaro, d'altra parte, che questa politica non è che un aspetto della politica che presiede al processo di « accumulazione ».

Abbiamo più volte dimostrato e anche nella relazione di minoranza presentata nel 1961, che il processo di accumulazione capitalistica si è sempre svolto e si svolge in Italia in modo esoso e primitivo e in modo fortemente sperequato, anche nell'ambito degli stessi gruppi capitalistici. Specialmente durante la fase che possiamo ancora ironicamente chiamare di miracolo economico, questi squilibri si sono accresciuti, dando luogo, nei grandi gruppi in partioclare, ad eccessi di accumulazione e di disponibilità finanziarie non adoperate nella misura che era necessario al rinnovo degli impianti e alla riduzione dei costi di produzione, all'aumento cioè della produttività del lavoro, ma che sono servite ad atti speculativi, di puro passaggio finanziario di proprietà, di estensione del dominio monopolistico, di esportazione di capitale, di stimolo al rialzo dei prezzi. Ed è in questo comportamento che noi, in molte occasioni, anche qui al Senato, abbiamo individuato la vera origine dell'aumento dei prezzi, specie di alcuni prezzi, l'origine cioè del processo di inflazione. Un pregevole studio del dottor Spesso, dell'Ufficio studi della C.G.I.L., ora apparso su Critica Marxista, sugli aspetti dell'accumulazione capitalistica italiana, conferma e documenta con sicura analisi, le caratteristiche e l'entità di questo processo, che oggi si vorrebbe ripristinare nella sua tradizionale struttura, attraverso la politica attuata di contenimento dei salari, di restrizione dei consumi, di restrizioni creditizie e di inasprimento di tariffe e di imposte indirette.

Anche nello scorso anno 1963 di « carenza di capitale », venti grandi società private hanno realizzato investimenti fissi per 440 miliardi, con un aumento dei loro immobilizzi del 25 per cento; la cifra non è bassa se confrontata con l'incremento degli investimenti lordi totali che è stato dell'11,8 per cento e degli investimenti nel set-

tore industriale che è stato del 13,36 per cento.

Senza dubbio noi riconosciamo che in un Paese come il nostro, ancora arretrato nelle sue strutture generali e in parte notevole nelle sue attrezzature, è necessario un saggio di accumulazione più elevato di quello che è necessario nei paesi più progrediti e già industrialmente avanzati; occorrono da noi colossali investimenti in tutti i settori. Ma è un assurdo considerare il processo di accumulazione in modo statico, il processo di formazione del risparmio, quale semplice privazione del consumo, e nei suoi termini quantitativi globali e non qualitativi.

Prima di tutto è evidente che base dell'accumulazione è il processo produttivo e quindi in sostanza è il processo di investimento — di spesa per investimenti produttivi — che determina il risparmio e non il risparmio l'investimento. Purtroppo il processo di investimento è in prevalenza nelle mani del grande capitale privato, il quale *non investe*, cioè non risparmia in senso reale, se non ritiene, in base al profitto atteso, di averne la convenienza. L'investimento del settore pubblico, limitato nella sua importanza, non ha oggi la funzione autonoma che dovrebbe avere.

Un rapido e intenso processo di accumulazione non può quindi attuarsi che con investimenti che aumentino la produttività del lavoro e riducano i costi. Non si ottiene questo risultato con riduzioni generiche, non selettive, di consumi, che restringono il mercato, sbocco necessario del processo produttivo.

Non è quindi il volume della spesa globale che deve essere ridotto, ma variata la sua distribuzione qualitativa.

Anche qui ci incontriamo con due tesi, che sembrano e non sono in contraddizione tra di loro, e che esprimono il carattere di classe del processo di accumulazione. La prima attribuisce un'importanza eccessiva, anche a fini propagandistici, al « risparmio personale » volontario nella determinazione del processo di accumulazione. La seconda, più realistica, e più esatta in senso capitalistico, vede *esclusivamente* nel rapporto profitti-salari nell'interno dell'azienda, l'origi-

ne del processo di accumulazione, anzi l'essenza di esso e quindi richiede che sia ripristinato l'alto profitto di cui il capitalismo italiano ha goduto negli ultimi anni e, si può dire, nella sua lunga e non gloriosa storia.

Queste due tesi danno una rappresentazione falsa di come in realtà avviene il processo di accumulazione.

Per quanto riguarda la prima tesi bisogna osservare che il risparmio personale volontario proveniente dai ceti popolari e dai ceti medi non ha grande rilevanza.

Nei paesi avanzati non si esalta più tanto questo tipo di risparmio, e non si capisce come, da noi, si vogliono comprimere i redditi popolari e nello stesso tempo stimolare il risparmio personale.

È vero però che in paesi in cui le tradizioni precapitalistiche sono ancora forti come in Italia, in cui permane per la carenza delle strutture sociali moderne una forte dose di insicurezza, anche i redditi bassi « risparmio ». Ma si tratta sempre, anche da noi, di un fenomeno avente peso limitato. Nel complesso nazionale questo tipo di risparmio si può considerare quasi equilibrato dai debiti, o risparmio negativo, che questi ceti sociali sono costretti a compiere per l'acquisto di beni di consumo.

Nei ceti medi un bilancio limitatamente positivo vi può essere. Ma in tutto questo settore il vero « risparmio » sui consumi è quello *coattivo, involontario*, che determina il passaggio di questi « risparmi » non capitalistici, al processo di accumulazione capitalistica, principalmente attraverso l'inflazione e quindi la svalutazione monetaria, poi con la tassazione. È con l'inflazione, l'aumento dei prezzi, che i capitalisti trasferiscono sui consumatori gli oneri a loro imposti: con l'inflazione che essi tosan regolarmente i « risparmiatori », che depositano i loro « risparmi » nei depositi vincolati, trasformati poi dalle banche in « denaro a buon mercato », in capitale per i capitalisti. Per gli altri, per i ceti un po' più elevati, che acquistano « azioni », alla tosatura ci pensa la speculazione, che trasforma le nostre borse in un gioco d'azzardo. La lenta

inflazione è la caratteristica permanente della fase attuale del capitalismo.

Per quanto riguarda la seconda tesi bisogna riconoscere che il processo di accumulazione ha origine nell'impresa produttiva, dove si crea il plusvalore, sia essa impresa capitalistica privata o dello Stato. Ma con quali sperequazioni si attua in Italia questo processo? Quali conseguenze ne derivano? Quale importanza deve avere lo Stato, nel processo di formazione del risparmio, di intervento nel processo di accumulazione, di redistribuzione di esso nei settori produttivi?

Nella società capitalistica il profitto è, non solo « inevitabile », come qualcuno ha detto, ma è necessario: è cioè la condizione della produzione e dell'accumulazione capitalistica.

La pretesa dei nostri capitalisti è però quella di garantirsi un autofinanziamento quasi assoluto, che non ha più neanche limiti aziendali, perchè deve servire ad estendere il loro dominio economico in altri settori, dare nelle loro mani enormi disponibilità finanziarie da manovrare, compresa la esportazione del capitale. A che cosa ha portato e porta questa pretesa? Lo abbiamo più volte dimostrato: all'accrescersi delle sperequazioni nello stesso processo di formazione del capitale o di accumulazione capitalistica, con sprechi di risorse, ad eccessi di domanda, all'inflazione.

Il saggio di accumulazione è stato, nel complesso nazionale, molto elevato in tutti gli ultimi 15 anni, ma esso è stato fortemente sperequato: si è concentrato nei grandi gruppi che hanno avuto colossali profitti con i quali hanno sì attuato un sostanziale o quasi completo autofinanziamento, ma non sempre attuato gli investimenti produttivi necessari per ottenere un adeguato aumento del potenziale produttivo e una più organica e razionale utilizzazione delle risorse, e ciò per poter adoperare le colossali disponibilità finanziarie a scopi speculativi, di penetrazione in altri settori, di dominio sul mercato.

In conseguenza di ciò in alcuni settori, come l'agricoltura e la media produzione industriale, si è avuto e si ha un processo

di disaccumulazione che ha portato fino all'abbandono di risorse produttive e forte disoccupazione di lavoratori. È questa sperequazione la causa degli squilibri crescenti regionali, settoriali, sociali, del variare caotico dei prezzi relativi, la prima fonte dell'inflazione.

Abbiamo dimostrato che la politica dei vari Governi, compreso il primo di centro-sinistra, non ha contrastato, ma anzi favorito l'acuirsi di queste contraddizioni, sia con il modo con cui si è attuata la nazionalizzazione dell'energia elettrica, sia con la politica di liquidità fatta allora, sia con la politica delle entrate e della spesa.

Profitti sì, dunque, ma che limitino alle reali esigenze il processo di autofinanziamento e lo riducano, che si distribuiscano in modo più perequato, in modo da mettere in posizione meno disuguale le imprese di fronte al mercato dei capitali e al credito di esercizio, che assicurino un più ampio mercato di capitali e del credito, diretto in senso nazionale e programmatico dalle autorità monetarie.

Il fatto è che in tutti i ragionamenti economici dei conservatori ci si è voluti dimenticare dell'importanza che ha e può avere nel processo di formazione del risparmio, nel processo di accumulazione, l'azione dello Stato, l'accumulazione pubblica.

Di fatto la politica di accumulazione nel settore pubblico non è stata autonoma, ma subordinata alla volontà dei gruppi capitalistici dominanti, sicchè essa ha continuato ad imporre un « risparmio forzato » ai lavoratori e non ha assorbito le eccessive disponibilità dei ceti capitalistici, non ha spuntato i profitti eccessivi, non ha ridotto gli esagerati fondi di consumo dei ricchi e nel campo degli investimenti non ha attuato gli investimenti necessari.

La pressione fiscale sui lavoratori è aumentata, particolarmente con la tassazione indiretta e l'aumento dei contributi, senza che si siano corrispondentemente accresciute le corresponsioni dei servizi sociali; le evasioni legali e illegali dei ceti abbienti si sono accresciute, nessuna misura è stata attuata per contenere la fuga dei capitali; fonte oltre tutto di altre evasioni fiscali. La ne-

cessaria riforma fiscale è rimasta nelle buone intenzioni. La funzione degli investimenti pubblici nel complesso degli investimenti del Paese è andata riducendosi e, anche qui, se dall'aspetto quantitativo si scende all'esame qualitativo, appaiono sprechi e distorsioni, queste ultime attuate spesso in obbedienza alla volontà del capitale monopolistico dominante.

È chiaro, in queste condizioni, con l'accrescersi degli squilibri ampiamente riconosciuti oggi anche nelle relazioni della Commissione per la programmazione e nel rapporto Saraceno, che gli squilibri abbiano invaso il campo monetario e del commercio estero e si sia determinato un processo di inflazione, e si sia avuta la rapida inversione di tendenza nella bilancia dei pagamenti. Situazione nota che qui perciò solo si ricorda. Ma come combattere questa situazione, superare le difficoltà contingenti, mettere nei giusti rapporti il processo di accumulazione e di consumo? Il metodo seguito dal Governo e dalle autorità monetarie è senza dubbio il meno opportuno, per non dire il più dannoso.

Non ha senso ridurre i consumi popolari di massa. Data la distribuzione attuale del reddito in Italia, questo risultato non è raggiungibile e neanche auspicabile, mentre lo stesso aumento della popolazione comporterà di per sé un aumento di questi consumi. Si può forse momentaneamente ridurre il ritmo di ascesa, non arrestarlo. Il consumo alimentare — che è quello che più interessa anche ai fini della bilancia commerciale — è per sua natura rigido nella domanda e purtroppo anche nell'offerta. Porre dei pesi fiscali su tali consumi o su consumi divenuti ormai popolari e necessari e quindi rigidi, riducibili solo se si riducono i costi dei consumi alternativi — per esempio trasporti pubblici rispetto alla motorizzazione privata — significa far aumentare i prezzi e tutt'al più ridurre i consumi meno necessari. Ma in questi l'offerta è più elastica, potrebbe cioè adeguarsi rapidamente al maggior consumo, garantire una estensione del mercato, un aumento dell'attività produttiva e dell'occupazione, quindi del reddito e della formazione del risparmio e

una riduzione di costi di produzione, unica condizione di sviluppo reale dell'esportazione. Colpire invece questi consumi significa ridurre l'attività produttiva. Si deve ridurre la capacità di consumo di ceti abbienti, che è eccessiva e trasformarla in risparmio, in accumulazione pubblica e ciò sia con la tassazione progressiva degli alti redditi personali, combattendo le evasioni, sia con *divieti* di consumi, di risorse reali di beni finiti. Qui si ha veramente la possibilità di mutare il rapporto consumi-investimenti a beneficio dello sviluppo economico coordinato del Paese. Non è necessario consumare whisky e champagne, costruirsi ville consumando a tale scopo cemento, ferro, acciaio. Qui è possibile usare lo strumento fiscale e il divieto che non aumenta, ma anzi riduce il livello dei prezzi (come per esempio è stato fatto in Svizzera).

In questo quadro diventa dannoso il rigido contenimento dei redditi di lavoro, attraverso il blocco sostanziale dei salari e il mantenimento di pensioni di fame.

Non ha senso il rigido contenimento quantitativo della spesa pubblica e neanche il contenimento del *deficit* di Bilancio, che certo costituisce un risparmio negativo, se non è nello stesso tempo accompagnato da un contenimento e controllo della spesa anche per investimenti del settore privato, se non è accompagnato da spostamenti qualitativi. Eppure la politica del Governo si basa, come si vedrà più avanti proprio su formule quantitative. Ne vale l'osservazione che il « risparmio » è quello che è » e se lo Stato ne assorbe troppo, ne rimane troppo poco per il settore privato.

Questa osservazione che non considera il problema nella sua dinamica, può avere una sua logica economica in una programmazione generale, ma non in una situazione quale l'attuale, in cui il risparmio derivato dall'accumulazione capitalistica è lasciato libero di emigrare o no, di investirsi o no, di dirigersi in settori produttivi o no, in investimenti di qualsiasi tipo.

Gravi danni porta una politica di eccessiva riduzione della liquidità e di restrizioni creditizie quale è stata in questi ultimi tempi attuata. Per quanto si voglia affermare

il contrario, essa non è selettiva e non può esserlo, se non è accompagnata da una radicale riforma del sistema creditizio. Basata sul segreto bancario e sulla banca quale azienda capitalistica che mira al raggiungimento del massimo profitto, qualsiasi restrizione non colpirà il potere di accumulazione della grande impresa e il credito di esercizio concesso alla grande impresa (che sempre, si veda anche il caso della Olivetti, sarà salvata), ma colpirà le minori imprese. In tal modo si accentuerà il processo di concentrazione monopolistica, si accresceranno le disparità e gli squilibri, non si eviteranno gli sprechi nell'uso delle risorse, si aumenteranno i costi anzichè ridurli e non si avrà neanche il risultato di ridurre il livello dei prezzi o di attenuarne sensibilmente il ritmo di ascesa.

È ciò che sta avvenendo. La riduzione di liquidità è stata drastica. La riduzione dei fidi ancor più rilevante.

Ma i costi di produzione e i falsi costi, compreso in esso quello del denaro, sono aumentati, tanto che gli stessi prezzi industriali non tengono più e dalla Confindustria si continua a minacciare l'aumento dei prezzi. Vedremo se le autorità monetarie e lo Stato saranno capaci di respingere queste richieste.

Quindi, se il livello dei prezzi ha avuto un andamento che indica una leggera decelerazione del ritmo di aumento anche nel mese ultimo di marzo nei prezzi all'ingrosso, ciò è in gran parte dipeso dal favorevole andamento agricolo che ha aumentato l'offerta nel settore. L'evoluzione dei prezzi nei settori non agricoli indica invece il persistere della tendenza al rialzo. Lo stesso dicasi per i prezzi al consumo.

È quindi da prevedere una nuova spinta inflazionistica e che la stessa restrizione creditizia dovrà essere allentata come appare dagli ultimi dati della Banca d'Italia sulla liquidità e sui risconti.

Il risultato di tale politica potrà essere al massimo solo di aver ripristinato in una situazione di più alta concentrazione monopolistica e più ampio dominio del monopolio, il tipico processo di accumulazione capitalistica, fonte di tutti gli squilibri passati

e presenti dell'economia italiana, che risulteranno così aggravati nell'oggi e più ancora nel domani.

Onorevoli colleghi, la situazione che noi abbiamo descritto, i pericoli che si presentano, le contraddizioni della politica governativa risultano confermate dall'esame del Bilancio che ci viene presentato e dalle illustrazioni che della politica governativa sono state fatte dai ministri Giolitti e Colombo.

La politica del contenimento della spesa pubblica

Tutta l'esposizione del Ministro del tesoro è diretta ad affermare, più che a dimostrare, la necessità della riduzione della spesa pubblica « non soltanto quella che si riferisce al bilancio, ma a tutti quei programmi che attingono ad altre risorse diverse dalle entrate statali e particolarmente al mercato finanziario, nonchè alla spesa di enti pubblici che intervengono nell'economia ».

Si tratta chiaramente di un contenimento della spesa pubblica che investe tutti i campi d'intervento: le spese dell'Amministrazione dello Stato, i programmi di investimento delle aziende statali e a partecipazione statale, la Cassa del Mezzogiorno, gli Enti locali.

Nel quadro di questo contenimento deve ridursi il disavanzo del bilancio statale e occorre tendere all'eliminazione del *deficit* delle aziende statali, nonchè bisogna che i servizi pubblici abbiano prezzi da uguagliare i costi.

Dice infatti il Ministro del tesoro che uno degli obiettivi fondamentali, in relazione agli impegni assunti dal Governo, resi più urgenti dalla presente congiuntura economica è: « la riduzione del *deficit* rispetto all'anno precedente così che lo Stato primo, rispetto a tutti gli altri soggetti economici, si renda consapevole della necessità di limitare la formazione della liquidità del mercato in una fase in cui l'eccesso di liquidità aveva già creato squilibri nel sistema dei prezzi e nella bilancia dei pagamenti ». E più oltre: « È urgente quanto mai in que-

sta fase un'opera di risanamento e di graduale eliminazione del *deficit* delle aziende statali, senza di che tali aziende possono essere fonte di inflazione repressa». E ancora a proposito del collegamento fra l'aumento delle tariffe telefoniche e le raccomandazioni della C.E.E.: « fra le altre raccomandazioni della C.E.E., vi era anche quella di portare al loro effettivo costo le tariffe dei servizi pubblici; ed è questo concetto che io sto enunciando in questo momento, ribadendo che, operando diversamente, la gestione di questi servizi, fatta in *deficit*, può essere fonte di inflazione ».

Per quanto riguarda le spese degli enti locali dopo aver messo in evidenza il crescere dei disavanzi nei loro bilanci: « Agli enti locali rappresentiamo la necessità di diminuire, a partire dai bilanci del 1964, il loro *deficit* così come ha fatto lo Stato e siamo fiduciosi nella loro collaborazione ».

« Anche la C.E.E. nella sua raccomandazione recente sui problemi della congiuntura ha rivolto l'invito ai Paesi membri di ridurre l'aumento della spesa, non solo dello Stato, ma anche degli enti locali entro i limiti ammessi del 5 per cento ».

In altra parte dell'esposizione il Ministro del tesoro ha citato il suo discorso del 19 luglio 1963 nell'Aula del Senato in cui rilevava che la cifra del disavanzo finanziario 1963-64 aveva superato il limite del 10 per cento sulla spesa che può *considerarsi fisiologico*, e che nella previsione per l'esercizio 1964-65 che si riflette nel bilancio semestrale il limite del 10 per cento veniva praticamente stabilito.

A proposito dell'aumento della spesa pubblica nel suo complesso ha dichiarato: « Tale aumento non può non avere come uno dei suoi punti di riferimento l'aumento del reddito nazionale, tanto più in momenti delicati come questi ».

Dalle ultime citazioni risultano dunque alcuni limiti invalicabili a cui il Governo vuole attenersi circa l'espansione della spesa pubblica.

Il disavanzo dello Stato non deve superare il limite fisiologico del 10 per cento rispetto alla spesa totale;

la spesa pubblica complessiva non può espandersi che in collegamento al tasso di

espansione del reddito nazionale e per quanto riguarda la spesa degli enti locali non deve superare il 5 per cento annuo: questi i limiti invalicabili, ma entro questi limiti restringerla il più possibile.

Tale politica della spesa pubblica è, secondo il Ministro del tesoro, uno degli elementi necessari per conseguire nel tempo più breve la stabilizzazione e cioè il superamento dell'attuale sfavorevole congiuntura.

Degli altri elementi, accennati dal Ministro del tesoro e più ampiamente dal Ministro del bilancio tratteremo in seguito.

Occorre anzitutto osservare che nella politica del bilancio così delineata non si fa alcuna menzione nè dal Ministro del bilancio nè da quello del tesoro sulla politica dell'entrata, con l'esclusione di cenni riguardanti le tariffe dei servizi pubblici.

Questa enorme lacuna acquista un importante significato politico; può significare che il Governo ritenga che qualsiasi azione sull'entrata per essere utile all'attuale congiuntura debba corrispondere ad un alleggerimento fiscale dei ceti più abbienti.

Ciò è confermato dalla modifica della legge sull'imposta cedolare; dai compromessi accettati dal Governo sui decreti anticongiunturali, che li svuotano anche dello scarso significato fiscale che colpiva i ceti più abbienti; dal fatto che la Commissione per la riforma tributaria istituita con decreto del 18 agosto 1962 è stata semiparalizzata nella sua attività e non sia stato ancora pubblicato il rapporto generale sullo stato dei lavori, ma soltanto una breve sintesi di essi, e le stesse sue parziali conclusioni siano state svalutate dall'atteggiamento del Ministro delle finanze del Governo Leone, il quale ebbe a dichiarare, senza alcuna smentita da parte dei responsabili attuali della politica fiscale, che è impossibile pensare nell'*attuale congiuntura* alla riforma tributaria.

Anche nel riferimento che il Ministro del bilancio ha fatto sulla necessità di riformare la Pubblica Amministrazione, non esiste un cenno sulla necessità, fra le più immediate, di adeguare la Pubblica Amministrazione al compito di far rispettare le leggi tributarie.

Eppure la stessa Commissione per la riforma tributaria ha osservato che « la riserva fiscale in Italia, costituita dall'evasione e dalle esenzioni, è di dimensioni tali da assicurare ogni necessaria elasticità delle entrate fiscali, senza ricorrere ad altri inasprimenti, ma anzi riducendo le aliquote oggi esistenti ».

Per provare in quale direzione bisogna colpire l'evasione basta un semplice dato.

Il gettito dell'imposta complementare nel 1960 è stato di 77 miliardi. Il valore aggiunto della produzione industriale (che contribuisce con grande peso a determinare l'imponibile della complementare) è stato di 5.396 miliardi. Il rapporto 1,43 per cento.

Nel 1955 i due valori sono rispettivamente di 42 miliardi e di 3.520 miliardi; il rapporto 1,7 per cento. Confrontando le due percentuali del 55 e del 60 si trae la conclusione che al crescere dei presumibili imponibili, diminuisce la percentuale media del prelievo. Avviene cioè tutto il contrario di ciò che dovrebbe avvenire: l'imposta, invece che progressiva, è regressiva per effetto delle massicce e vergognose evasioni dei percettori dei maggiori redditi.

Non una parola dice il Governo sul sistema medioevale delle esazioni. Eppure il 31 dicembre scade la proroga degli appalti per l'esazione delle imposte di consumo.

E mentre da una parte si preme sui Comuni per limitare le spese, nulla viene fatto per aiutarli a liberarsi dell'enorme costo di esazione delle imposte di consumo che nei Comuni in cui vige l'appalto, supera talvolta il 40 per cento del gettito. Un esempio eloquente è dato dal Comune di Palermo nel quale la spesa di riscossione sul gettito totale del 1960 è stata del 37,62 per cento. Ma depurando il gettito totale dell'imposta da quello sull'energia elettrica e sul gas illuminante, tale spesa di esazione sale al 60 per cento del gettito.

La politica del disavanzo non può essere concepita qualunque essa sia, operando su uno solo dei termini (la spesa), per cui il silenzio e peggio ancora l'azione governativa, già accennata, sull'entrata significa appunto un indirizzo che è in contrasto non soltanto

con le esigenze di politica economica del nostro Paese, ma anche con la nostra Costituzione.

Il Ministro del tesoro per giustificare la politica di bilancio prospettata, ricorre alle due regole sopra enunciate aventi, secondo lui, carattere apodittico.

Esaminiamo la prima che riguarda l'esistenza di un limite fisiologico del disavanzo finanziario che non deve mai superare il 10 per cento della spesa totale.

Pare quasi superfluo osservare che l'ammontare del disavanzo finanziario (in cui è compresa la parte di disavanzo per movimenti di capitali che secondo la legge di contabilità non dovrebbe avere alcun effetto nello stato patrimoniale dello Stato) dipende dalla linea di politica economica che si vuol attuare in relazione alla situazione del Paese. I suoi effetti non debbono essere commisurati soltanto al suo ammontare, ma al modo come tale disavanzo viene coperto.

È ben noto infatti che, in particolari condizioni, l'aumento della spesa pubblica, sia pure corrispondente ad un aumento del disavanzo del bilancio dello Stato, è servita a superare gravi difficoltà congiunturali con effetti moltiplicativi: tutta una generazione di economisti hanno dato una sistemazione scientifica a questo tipo di intervento pubblico.

Inoltre il modo di copertura di un intervento dello Stato può addirittura dare o non dare luogo all'apparizione di un disavanzo nel bilancio.

Se per esempio lo Stato per favorire l'industrializzazione del Mezzogiorno decidesse di espandere l'intervento delle Partecipazioni statali nel settore della produzione industriale nel sud, attraverso la creazione di nuovi impianti e il potenziamento di quelli esistenti e volesse provvedere al finanziamento per i nuovi investimenti aumentando i fondi di dotazione delle Partecipazioni, il disavanzo finanziario (*ceteris paribus* per il resto del bilancio) aumenterebbe corrispondentemente sulla parte movimento di capitali. Tale aumento di disavanzo potrebbe essere coperto dallo Stato con operazioni di tesoreria, tali da far gravare i finanziamenti sul

mercato, emettendo, per esempio, buoni poliennali del Tesoro, così come è previsto dall'articolo 110 dell'attuale disegno di legge del bilancio semestrale. Gli stessi scopi di espandere l'intervento delle Partecipazioni statali, lo Stato potrebbe ottenere autorizzando le Partecipazioni a emettere direttamente obbligazioni da esso garantite.

Gli effetti economici sarebbero gli stessi nei due casi: espansione delle Partecipazioni e finanziamenti attraverso il mercato finanziario; ma nel primo caso appare un aumento nel disavanzo finanziario pari all'ammontare dell'operazione, nel secondo caso il disavanzo non aumenta.

Il disavanzo finanziario non può considerarsi quindi, come dimostra questo esempio, neppure come una misura, sia pure largamente approssimata, del ricorso al mercato finanziario da parte della finanza pubblica e ciò anche per molti altri motivi.

Le entrate e le uscite sono quelle della parte di bilancio di competenza, ma l'incidenza sul mercato finanziario e sulla circolazione dipende in realtà dalla gestione del bilancio e non soltanto per la parte di competenza che dà luogo a nuovi residui, ma anche per la gestione dei vecchi residui.

Inoltre « la finanza pubblica ricorre al credito anche consentendo ai beneficiari di stanziamenti sui bilanci futuri di scontare sul mercato tali stanziamenti. Non tutti gli oneri di competenza dei vari esercizi finanziari figurano nei rispettivi bilanci (gestione ammassi, sovvenzioni di società marittime, *deficit* enti lirici, eccetera); il mercato provvede quindi anche al finanziamento di tale parte della spesa pubblica ». (Rapporto Saraceno, pag. 244).

In definitiva la teoria del 10 per cento fisiologico si dimostra priva di qualsiasi concreto fondamento e serve soltanto come tentativo di dare una apparenza obiettivamente scientifica ad un'azione di Governo tendente a contrarre la spesa pubblica globale, indipendentemente anche da ogni qualificazione.

Sia ben chiaro che alla regola del contenimento del disavanzo finanziario entro il 10 per cento della spesa totale, noi non op-

poniamo una regola che sarebbe altrettanto infondata, di un aumento indiscriminato. Vogliamo soltanto affermare che la politica del disavanzo va impostata in base alla realtà economica del Paese e delle modificazioni che ad essa si vuole apportare. Vale a dire che anche la politica del disavanzo, secondo noi, rientra nel quadro della programmazione economica e da essa non può essere astratta e isolata, come sembra voler fare il Ministro del tesoro applicando un falso canone scientifico.

La seconda regola e cioè che l'aumento della spesa pubblica complessiva debba avere come uno dei suoi punti di riferimento l'aumento del reddito nazionale, così come è stata espressa dal Ministro del tesoro nella sua esposizione, può sembrare poco chiara, ma il suo significato non può essere che questo: l'aumento della spesa pubblica non deve superare l'aumento del reddito nazionale. Infatti se il riferimento della spesa pubblica al reddito nazionale fatto dal Ministro non consistesse nel vincolo quantitativo sopra enunciato e significasse soltanto il complesso delle relazioni che esistono tra spesa pubblica e reddito, la regola annunciata sarebbe una semplice, generica e pleonastica constatazione, un così detto truismo, e quindi non una regola.

Tale regola è però finanche in contrasto con una politica di sviluppo programmata che abbia, sia pure soltanto il compito fatto proprio dall'attuale Governo di centro-sinistra nel suo programma, di contribuire ad eliminare le due famose strozzature del nostro sviluppo economico, riguardanti l'agricoltura e il Mezzogiorno.

L'errore fondamentale di questa regola è quello di assumere il reddito nazionale come un dato indipendente dall'azione che sulla formazione di esso ha la spesa pubblica; e ciò non per l'apporto che alla formazione del reddito dà la Pubblica Amministrazione (apporto che viene computato al costo dei fattori nel bilancio economico nazionale), ma per il modo come la spesa pubblica (o meglio quella parte importante della politica economica dello Stato che si esplica mediante la spesa pubblica) agisce sul meccanismo di sviluppo.

Nessuno infatti si sognerebbe di dire che gli investimenti (i quali evidentemente agiscono nella formazione del reddito) debbano aumentare con una percentuale non superiore a quella dell'incremento del reddito nazionale. E nella spesa pubblica complessiva sono comprese anche le spese per investimenti.

Questa considerazione ci porta immediatamente a considerare un altro errore fondamentale che è quello di considerare la spesa pubblica globalmente agli effetti della politica economica. Errore esplicitamente dichiarato nella citazione già fatta del discorso del ministro Colombo e la cui concezione è in contrasto con le ripetute dichiarazioni del Ministro del bilancio e con quelle programmatiche dello stesso presidente del Consiglio che riferivano il contenimento della spesa pubblica a quella corrente.

Riteniamo anche questa limitata restrizione, che è stata estesa dal Ministro del tesoro a tutta la spesa pubblica, sia da respingersi *a priori*, in quanto, per la spesa pubblica, sia per quella corrente che per la rimanente, occorre partire da scale di priorità collegate con la programmazione economica.

Ma più che di un errore (che sarebbe troppo ingenuo) si tratta di un indirizzo di politica economica nel senso che l'azione dello Stato che si manifesta attraverso la spesa pubblica complessiva, rinuncia ad intervenire nel meccanismo di produzione del reddito ed attinge ad esso soltanto nella misura consentita dall'incremento di esso.

Si tratta di un annuncio di indirizzo di politica economica che tende a ridurre ai minimi termini il significato della programmazione la quale, con un limite così drastico alla spesa pubblica complessiva, perde una delle sue principali forze operative; un annuncio che promette un allargamento del campo di azione ai grandi gruppi economici, che tende cioè a dare loro quella « fiducia » tanto reclamata dalle destre anche durante la discussione in Commissione.

L'esposizione del Ministro del tesoro è talmente ancorata al criterio del contenimento della spesa pubblica, che gli stessi stanziamenti del bilancio per nuove spese d'inter-

vento per i settori più importanti di sviluppo (Cassa Mezzogiorno, ricerca scientifica, enti di sviluppo, eccetera) sono considerate come una eccezione alla regola, che è quella « di tener ferma la scelta prioritaria della riduzione del *deficit* ».

Le conseguenze di questa politica già in atto, possono contribuire a limitare l'aumento di liquidità dovuta all'azione dello Stato, ma hanno un preciso carattere deflazionista e sono in contrasto con i criteri di una politica di programmazione che affronti i problemi essenziali del nostro Paese.

Non accettabile è l'annunciata politica del Governo verso gli Enti locali, fondata sul criterio della restrizione della spesa pubblica. Anche qui si tratta di un invito indiscriminato a ridurre il disavanzo, senza tener conto della situazione reale degli Enti locali rispetto ai vecchi problemi e rispetto ai compiti nuovi che debbono affrontare. Tali problemi sono appunto connessi con la situazione economica del Paese e considerati del resto nel programma del Governo di centro-sinistra.

Il Ministro del tesoro mette in guardia contro il fatto che: « La pratica del *deficit* nei bilanci degli enti locali, largamente estesa, si ripercuote attraverso la Cassa depositi e prestiti direttamente sulla Tesoreria; e quando la Cassa depositi e prestiti non può farvi fronte si ripercuote sugli Istituti di credito ordinario che devono ricorrere alla pratica del fido più volte rinnovantesi ».

Anche per quanto riguarda gli Enti locali dunque tutta la questione si riduce a contenere la spesa e lasciare libero il mercato finanziario al settore privato: non gravare sugli Istituti di credito, nè sulle disponibilità della Cassa depositi e prestiti, che dovrebbero essere riservate alla Tesoreria (in contrasto col compito per cui la Cassa fu creata).

L'unico indirizzo che sa dare il Governo per risolvere gli enormi problemi relativi all'attività degli Enti locali e alla finanza locale è il suggerimento di ridurre il disavanzo.

Eppure la stessa gravità della situazione è confermata dalle cifre stesse fornite dal

Ministro relative ai mutui autorizzati a tutto il 15 aprile 1964 dalla Cassa depositi e prestiti a copertura del disavanzo economico dei bilanci dei Comuni e delle Provincie, che erano stati dell'ordine di 170 miliardi in ognuno degli anni 1960 e 1961 e sono balzati a 240 miliardi nel 1962 e a 359 miliardi nel 1963; di questi ultimi 213 riguardano i Comuni capoluoghi.

Con disavanzi di questa entità, la riduzione delle spese significa impossibilità per i Comuni e le provincie di adempiere finanche ai loro compiti d'istituto, come infatti sta avvenendo in molti Comuni a causa delle riduzioni apportate ai bilanci da parte delle autorità tutorie, in applicazione della famosa circolare del Governo alle Prefetture dell'ottobre scorso: si sopprimono finanche le spese per le scuole materne.

Il Ministro del tesoro nel denunciare l'aumento enorme del disavanzo degli Enti locali, non fa il minimo tentativo per spiegarne le cause, si limita a rilevare che « esistono è vero, problemi di adeguamento della finanza locale ».

L'atteggiamento del Governo verso gli Enti locali è uno degli esempi più chiari dell'applicazione del principio della separazione in due tempi dell'azione governativa, il tempo anticongiunturale e il tempo riguardante le strutture e le riforme.

Tutti ormai riconoscono che l'ordinamento della finanza locale è sorpassato e va completamente riformato. Tutti ormai riconoscono che esistono problemi nuovi degli Enti locali collegati con l'espansione urbanistica ed economica, che occorre affrontare con urgenza se non si vogliono accrescere strozzature insopportabili alla convivenza sociale e civile (dai trasporti all'urbanizzazione delle aree di espansione).

Esistono leggi recenti, come la 167 sull'edilizia popolare ed economica e la 60 sull'istituzione della Gescal che affrontano, sia pure in maniera non completamente soddisfacente, questi problemi, ma che non possono essere applicate a causa delle difficoltà finanziarie enormi che comportano per gli Enti locali. Lo stesso Governo di centro-sinistra ha annunciato una nuova legge ur-

banistica, la quale indubbiamente richiederà disponibilità finanziarie ai Comuni e alle Provincie. Alcuni aspetti della programmazione economica saranno collegati alla vita, alle iniziative e all'intervento degli Enti locali.

Siamo di fronte cioè ad un complesso di problemi che pongono gli Enti locali nella necessità di espandere in modo notevole la spesa ed esigono quindi una completa riforma della finanza locale. Il Governo (mentre rinvia alla futura programmazione le impostazioni per le soluzioni di questi problemi la cui presenza già oggi intensamente agisce nella vita degli Enti locali) per bocca del Ministro del tesoro e in relazione soltanto a invocate necessità congiunturali, con la restrizione della spesa, crea agli Enti locali un aggravamento di quei problemi che non possono così essere affrontati nè negli effetti attuali, nè nelle cause che li hanno prodotti.

In questo caso, il cosiddetto provvedimento anticongiunturale (restrizione della spesa) non solo non prepara, non soltanto non anticipa, ma anzi ostacola e impedisce l'adozione e l'applicazione delle misure che dovrebbero affrontare i problemi di struttura.

Occorre sottolineare, in connessione con l'affermato principio della contrazione della spesa pubblica, anche l'indirizzo prospettato dal Ministro del tesoro per quanto riguarda i disavanzi delle aziende esercenti servizi pubblici che dovrebbero contrarsi e scomparire mediante gli inasprimenti delle tariffe.

Si ritorna al concetto del prezzo del servizio pubblico remunerativo del costo, che corrisponde ad una delle citate raccomandazioni della C.E.E. contenute nei 14 punti.

È chiaro che l'aumento delle tariffe dei servizi pubblici è una misura fiscale: corrisponde ad un'imposta su consumi di prima necessità, con l'aggravante di una ingiusta sperequazione in quanto fa gravare il costo soltanto sugli utenti diretti del servizio, mentre è ben noto che esso ha un'utilità sociale che si estende anche a coloro che del servizio non usufruiscono direttamente: valga come esempio i trasporti pubblici urbani.

L'aumento delle tariffe ha anche un carattere inflazionistico come tutti gli incremen-

ti dei prezzi riguardanti i consumi e agisce, quindi, in senso contrario allo scopo che con l'adozione di tale misura si dice di voler perseguire.

Il ragionamento dell'adeguamento dei prezzi ai costi prescinde inoltre e quindi elude il discorso sulla riduzione dei costi e sui problemi che comporta e sulle sue implicazioni. È evidente, per esempio, che una delle cause dell'alto costo dei trasporti collettivi urbani è il disordine urbanistico, la configurazione caotica che hanno assunto le città sviluppandosi sotto il dominio preponderante della speculazione edilizia e della speculazione sulle aree edificabili. Non soltanto, ma tale discorso elude anche le considerazioni da farsi sulla natura dei costi.

Il modo come è avvenuta la nazionalizzazione delle imprese elettriche fa gravare sui costi dell'energia gli indennizzi alle società con un peso ben più grave di quello che corrisponde all'ammortamento degli impianti. Con le attuali tariffe l'Enel consegue utili tali da permettere il pagamento degli indennizzi alle società compresi gli interessi, in circa sei anni.

Nel 1963 gli utili hanno permesso un autofinanziamento di 223 miliardi, mentre la quota d'indennizzo alle ex società ammonta a circa 211 miliardi compresi gli interessi.

Talvolta con l'inasprimento delle tariffe si rovescia sull'utente il costo dell'ammodernamento e dell'estensione degli impianti, come è avvenuto recentemente per l'aumento delle tariffe telefoniche il cui maggior gettito copre circa la metà degli investimenti necessari al piano triennale di sviluppo.

L'indirizzo restrittivo della spesa pubblica si manifesta anche nella gestione del bilancio che, come vedremo, lascia un margine notevolissimo alla discrezionalità del Governo (completamente sottratta al controllo del Parlamento), tanto grande da ridurre moltissimo il significato vincolante della stessa legge del bilancio preventivo.

Dall'allegato n. 107 della relazione generale sulla situazione economica del Paese presentata al Senato il 26 marzo 1964 è possibile ricavare l'andamento della formazione

dei nuovi residui passivi durante gli esercizi finanziari dal 1958-59 al 1962-63.

Esercizio	Nuovi residui passivi formati durante l'esercizio (miliardi)	Aumento rispetto all'esercizio precedente
1958-59	810,8	
1959-60	1.085,0	274,2
1960-61	1.275,0	190,0
1961-62	1.432,6	157,6
1962-63	1.566,7	134,1

Come si vede l'aumento dei residui passivi di nuova formazione va leggermente diminuendo di esercizio in esercizio.

Però nei primi nove mesi dell'esercizio in corso, dal 1° luglio 1963 al 31 marzo 1964, dal conto consuntivo del Tesoro al 31 marzo 1964, pubblicato nel supplemento straordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 106 del 30 aprile 1964, si ricava che i residui passivi di nuova formazione ammontano a miliardi 2.311, hanno cioè superato in nove mesi l'ammontare dei residui passivi formati in tutto l'esercizio precedente di 745 miliardi.

Per depurare da variazioni stagionali la considerazione precedente si può confrontare, in base ai dati del conto citato, l'andamento della formazione dei nuovi residui nei primi nove mesi dell'esercizio 1963-64 che ammontano a 1.801, con quelli dello stesso periodo dell'esercizio 1964-65 che come si è detto ammontano a 2.311 miliardi con un aumento di 510 miliardi.

Ancora più significativi a questo proposito appaiono i dati relativi alle eccedenze dei residui, vale a dire all'aumento dell'indebitamento netto dello Stato per residui sia per la gestione di competenza, sia per quella dei residui:

esercizio 1960-61:	401 miliardi
esercizio 1961-62:	260 miliardi
esercizio 1962-63:	436 miliardi
primi 8 mesi 1963-64:	793 miliardi

La stretta della spesa pubblica è attuata non soltanto, quindi, con politica di bilancio, ma anche con politica di gestione del bilancio, ritardando e dilazionando i pagamenti delle spese impegnate.

La teoria dei due tempi: struttura e congiuntura

L'esposizione finanziaria del Ministro del bilancio si estende su temi più vari e in parte contrastanti con quello monotonamente sviluppato del contenimento della spesa pubblica, dal Ministro del tesoro.

Mentre scopo fondamentale della politica esposta dal Ministro del tesoro è quello di raggiungere la stabilità monetaria con mezzi deflazionistici, senza alcuna considerazione delle cause che hanno generato le attuali difficoltà congiunturali, il Ministro del Bilancio riconosce esplicitamente che « gli elementi che stanno al fondo della nostra situazione richiedono il nostro costante impegno per un'azione sulle strutture, senza la quale la nostra azione nei confronti delle difficoltà presenti resterebbe effimera ».

« È per questo che le scelte operative che noi stiamo già oggi compiendo, od abbiamo compiuto per affrontare la congiuntura, hanno un'ispirazione coerente con il lavoro di fondo che dobbiamo compiere a più lungo andare per un risanamento degli squilibri maggiori della nostra economia ».

« Occorre risolvere ad un tempo i problemi della continuità dello sviluppo e quelli degli squilibri strutturali. Solo così sarà possibile recuperare un saggio di sviluppo elevato, senza inflazione e senza disoccupazione. È artificiosa e falsa la contrapposizione fra una politica di congiuntura che badi solo alla stabilità senza preoccuparsi delle distorsioni che l'hanno compromessa ed una politica di programmazione e di riforme presentata come una specie di politica di lusso ».

Il Ministro del bilancio ripudia (almeno nelle enunciazioni) il principio della separazione dei due tempi e cioè che « sia possibile premettere alla programmazione una fa-

se di assestamento e di stabilizzazione indipendente e in qualche modo neutrale rispetto alla programmazione futura » (*).

Questo ripudio corrisponde al fatto che di fronte agli effetti dell'azione del Governo negli ultimi mesi, diretta alla realizzazione del « primo tempo » quello della stabilizzazione, azione che non soltanto incrementa la forza politica e l'aggressività della destra economica, ma rende ancora maggiori gli squilibri di fondo della nostra economia, si sta prendendo atto, sia pure con difficoltà, in alcuni settori dell'attuale coalizione governativa, della mancanza di fondamento e di coerenza con la reale situazione del nostro Paese, della teoria dei due tempi. Si va prendendo sempre maggiore coscienza in questi settori, (e a tal proposito sono sintomatici, non solo gli articoli dell'onorevole Lombardi, la esposizione del Ministro del bilancio, ma anche il discorso elettorale del Vice presidente del Consiglio onorevole Nenni e uno degli ultimi del Presidente della Commissione bilancio della Camera onorevole La Malfa), che occorre ripudiare la teoria dei due tempi se si vuole imprimere un nuovo corso alla politica economica e impedire che la politica di stabilizzazione contribuisca al rilancio di un'espansione che riproponga in modo aggravato i problemi che occorre oggi risolvere.

In realtà la separazione dei due tempi, come risulta chiaro in tutta l'esposizione del Ministro del tesoro, considera soltanto il primo tempo, quello della stabilizzazione, quello che dovrebbe ristabilire le condizioni di funzionamento del meccanismo inceppato dello sviluppo economico. Il secondo tempo in questa teoria non viene mai concretamente considerato.

E ciò perchè la separazione dei due tempi non può fondarsi su un'analisi portata a fondo delle cause che hanno provocato le attuali difficoltà, ma deve soffermarsi a considerare soltanto i sintomi della situazione (aumento della circolazione, aumento dei consumi, eccetera) in quanto, quest'analisi di fondo porterebbe ai problemi strutturali della nostra economia e quindi verrebbe im-

(*) Lombardi, « Avanti », 12 maggio 1964: « C'è più di un modo ».

mediatamente fuori la contraddizione fra le misure così dette anticongiunturali tendenti a ripristinare un processo di espansione monopolistica e un'azione che affronti i problemi strutturali in direzione antimonopolistica.

Questa è la ragione che spiega perchè in tutta l'esposizione del Ministro del tesoro non è stata pronunciata neppure una sola volta la parola programmazione. Chi vuole la separazione dei due tempi, in realtà vuole soltanto il primo tempo.

Il Ministro del bilancio pur non approfondendo l'esame della natura strutturale delle cause dell'attuale congiuntura, pone l'accento sull'osservazione che « una delle condizioni più caratteristiche dell'espansione della nostra economia era, nel passato, il largo margine inutilizzato del fattore lavoro e la connessa possibilità per le imprese, in un mercato favorevole ai datori di lavoro, di fruire di più bassi costi di lavoro rispetto alle condizioni di mercato esistenti in altri Paesi ». In seguito « le imprese si sono trovate di fronte alla necessità di sostenere costi di lavoro i quali, se in assoluto sono ancora al di sotto dei livelli europei, sono tuttavia apparsi onerosi ». E poichè il *recupero* dei salari si è concentrato nel giro di un breve periodo « ciò ha creato difficoltà per il finanziamento delle imprese. Per la stessa ragione c'è stato un aumento della domanda che ha trovato il nostro sistema economico in condizioni di impreparazione ».

Da qui il discorso sui sindacati e sulle spinte salariali, che è molto più articolato rispetto a quelli di altri esponenti della maggioranza e del Governo, che esclude « la subordinazione pregiudiziale e vincolante dell'azione del sindacato agli obiettivi della programmazione » e chiede alle organizzazioni dei lavoratori « di coordinare l'uso del potere contrattuale ad un'organica politica di sviluppo economico. Alle organizzazioni sindacali si pone il problema di usare strategicamente del loro potere allo scopo di non sviluppare effetti inflazionistici che lo rendono alla fine molto meno efficace di quanto potrebbe essere se non fosse coordinato nella sua azione, con gli obiettivi di

sviluppo perseguiti dal Governo e dalla maggioranza parlamentare ».

Nella prima parte della nostra relazione abbiamo esaminato il processo di accumulazione.

Qui basterà osservare che non è accettabile la contrapposizione fra investimenti e consumi che il Ministro del bilancio pone nel passo avanti citato a base della politica economica del Governo. L'errore della contrapposizione deriva dal considerare il reddito prodotto diviso in due parti: le retribuzioni dei lavoratori dipendenti destinate prevalentemente ai consumi e l'altra parte, da cui si attingono la più gran parte degli investimenti. In base a questa divisione risulta conseguenziale la deduzione che se si vogliono aumentare gli investimenti, ciò non può avvenire che a spese delle retribuzioni dei lavoratori.

Questa divisione è vera contabilmente, nel senso che nel calcolo del reddito nazionale prodotto in un certo periodo (un anno) la somma di quelle due parti uguaglia l'intero reddito.

Non è affatto vera dal punto di vista (unico che può interessare nella politica economica) della dinamica della *formazione del reddito*.

È evidente che da questo punto di vista l'incremento del reddito di lavoro dipendente è inserito funzionalmente nel meccanismo di sviluppo, per cui anche l'azione rivendicativa del sindacato e la spinta salariale hanno una funzione che non può essere considerata prescindendo dal meccanismo di sviluppo, nel quale agiscono le strutture e anche lo scontro politico fra le diverse forze economiche.

Vale la pena di sottolineare ancora una volta che non è l'aumento reale dei salari preso in sè che dà luogo all'inflazione e alla restrizione degli investimenti. È il meccanismo economico che è incapace di riassorbire il maggior costo del lavoro nell'aumento di produttività, essendo più conveniente dal punto di vista del profitto e possibile per la struttura oligopolistica della produzione, trasferire il maggior costo del lavoro sul prezzo.

Quando diciamo *più conveniente* non intendiamo dire che la scelta fra trasferimento del maggior costo di lavoro sul prezzo o l'aumento di produttività sia libera per i gruppi oligopolistici. La struttura produttiva nazionale si è trovata impreparata ad affrontare i problemi che venivano posti da quel processo di sviluppo così storicamente determinato. Gli aumenti di produttività sono legati all'ambiente economico-sociale in cui si manifestano: le deficienze della scuola, la mancanza di mano d'opera specializzata, la carenza di tecnici, di dirigenti, di una tradizione di sviluppo moderno, rendono *più conveniente* quella scelta, perchè è quella più propria a quel determinato meccanismo di sviluppo.

La contrapposizione globale quindi fra reddito del lavoro dipendente e reddito imprenditoriale, fra consumi e investimenti non può essere che il punto di partenza di una politica di contenimento dei salari, la cui pressione invece può considerarsi come il maggior stimolo, nell'attuale ordinamento economico, alla crescita della produttività.

Riteniamo che la congiuntura si sia rapidamente aggravata anche per la politica monetaria e del credito con cui il Governo e l'autorità monetaria hanno reagito ai primi sintomi di difficoltà.

La soluzione è stata cercata nella manovra della creazione artificiale di liquidità.

Nessuno può negare le relazioni che esistono fra i fenomeni monetari e creditizi e quelli dello sviluppo economico inteso (per usare una superflua precisazione) in termini reali.

Ma la manovra dell'aumento artificiale della liquidità non cambiava i centri, nè gli indirizzi di decisione; non mutava per esempio il rapporto fra l'accumulazione privata e quella pubblica (se non in favore di quella privata), non favoriva gli investimenti produttivi in agricoltura, non diminuiva la forza oligopolistica nel settore della produzione e del mercato, non contribuiva al decongestionamento delle zone industriali, non contribuiva a risolvere i problemi della ricerca scientifica, della formazione dei quadri tecnici, eccetera.

Il meccanismo rimaneva intatto e veniva soltanto lubrificato dalla creazione artificiale di liquidità, era aiutato a superare le tensioni e le frizioni e gli inceppi, generati dalla natura stessa della sua costituzione e del suo funzionamento.

Non è lubrificando i fuselli dell'asse di un carro che si muta questo in una automobile.

Quella politica della liquidità non è riuscita neppure a creare un periodo di respiro necessario per avviare i mutamenti strutturali che non sono possibili senza l'intervento di una politica economica, volta a tal fine, senza cioè l'intervento dello Stato.

Il fine, in sintesi, di tale politica è di incidere sul processo di accumulazione con un insieme coordinato di misure immediate e future che costituiscono appunto la politica di piano.

Ora mentre il Ministro del bilancio in contrapposizione a quello del Tesoro respinge la scissione fra politica di congiuntura e politica di piano o ciò che è lo stesso, la scissione fra la difesa dell'equilibrio monetario come premessa e la futura politica di sviluppo, che deve poggiarsi sul raggiunto equilibrio e da esso partire, in pratica, cioè nelle decisioni attuali del Governo (restrizione della spesa pubblica globale, contenimento del credito a danno specialmente delle imprese medie e piccole, inefficaci provvedimenti per dare un indirizzo alla gerarchia dei consumi, politica fiscale (modifica della cedolare d'acconto), ostacoli ai Comuni per affrontare i problemi del riassetto e dello sviluppo urbanistico), non solo questa scissione è realizzata, ma queste decisioni si muovono in direzione contraria al fine che la politica di piano dovrebbe perseguire. La programmazione resta una cosa al di là da venire, affidata alla prevalente volontà politica di una maggioranza parlamentare e di un Governo le cui manifestazioni concrete non danno alcuna garanzia sui contenuti della programmazione.

L'appello quindi del Ministro del bilancio rivolto ai sindacati di usare il loro potere nella più completa autonomia e senza alcuna pregiudiziale e vincolante subordinazione, in modo coordinato agli obiettivi di sviluppo

perseguito dal Governo e dalla maggioranza parlamentare, *oggi*, quando gli obiettivi di sviluppo sono la stabilizzazione e la concentrazione della maggiore quantità possibile di risorse per gli investimenti in mano al settore privato, oggi quell'appello sia pure in contrasto con l'intenzione di chi lo lancia, si riduce ad un atto politico diretto a limitare il potere contrattuale dei sindacati e al contenimento dei salari.

I criteri di priorità negli investimenti.

A proposito del rapporto fra politica anti-congiunturale e di piano, la contraddizione esiste non soltanto nella pratica azione del Governo, ma anche in parte nelle stesse enunciazioni del Ministro del bilancio, proprio là dove vuole dimostrare che la contraddizione non deve esistere e dichiara come sia possibile risolvere ad un tempo i problemi della continuità dello sviluppo e quello degli squilibri strutturali enunciando i criteri di priorità degli investimenti.

L'agricoltura e il Mezzogiorno entrano fra questi criteri soltanto marginalmente.

La prima, senza neppure una particolare menzione, si può supporre sia posta fra « i settori che soffrono di strozzature nella capacità di offerta »; del secondo si fa cenno nella frase « Nell'ambito di questo investimento prioritario dovrà essere attribuita una ulteriore priorità agli investimenti da realizzarsi nelle regioni meridionali o in altre aree depresse », frase in cui il problema del Mezzogiorno viene degradato al livello di quelli riguardanti le « altre aree depresse ».

Comunque soltanto questo criterio di priorità, fra quelli enunciati dal Ministro, (con la limitazione gravissima della considerata marginalità che ne annulla quasi il significato) può considerarsi non conforme alla tendenza dell'orientamento degli investimenti privati; tutti gli altri corrispondono, in pratica, alla direzione della politica di sviluppo perseguita dai grandi gruppi economici e non contrastata, ma anzi favorita, dai Governi egemonizzati dalla D.C.

I criteri annunciati dal Ministro del bilancio sono:

« a) investimenti che hanno carattere di produttività a breve scadenza o che consentono a iniziative parzialmente realizzate di entrare immediatamente in produzione;

b) investimenti che consentono di razionalizzare i processi produttivi o distributivi e tali quindi da contribuire a ridurre in misura sensibile i costi;

c) investimenti in industrie base, necessari all'ulteriore sviluppo produttivo;

d) investimenti nei settori che soffrono di strozzature nella capacità di offerta, in quanto hanno raggiunto i limiti della loro capacità produttiva;

e) investimenti da parte di imprese che possono dimostrare di lavorare in misura rilevante per l'esportazione ».

Una distinzione fra il valore di alcuni di questi criteri rispetto a quelli che hanno presieduto fino ad oggi agli investimenti del settore privato, potrebbe fondarsi soltanto sul significato diverso che si potrebbe attribuire ad alcuni scopi degli investimenti se visti dal punto di vista dei gruppi privati o dal punto di vista dell'interesse pubblico. Per esempio il criterio b) diventa accettabile dal settore privato entro il limite che è posto dal costo della mano d'opera. L'imprenditore non ha alcun interesse nella situazione della nostra economia, di spingere avanti la razionalizzazione degli impianti e cioè sviluppare la produttività oltre il punto in cui la competitività dei costi gli è assicurata da un basso (o relativamente basso) costo della forza di lavoro. Dal punto di vista dell'interesse pubblico ciò è invece indispensabile.

Così pure per il criterio d), se la strozzatura nella capacità produttiva dipende dal fatto che il settore ha raggiunto il limite della capacità produttiva, il giudizio sul limite è diverso dal punto di vista privato, per cui il limite è legato al profitto, e dal punto di vista che giudica il limite in base alla considerazione dell'interesse della collettività.

Il ragionamento sugli investimenti si sposta quindi dai criteri ai centri di decisione degli investimenti, si sposta sulla programmazione e sugli strumenti della sua realizzazione. Su questo terreno il criterio fondamentale è quello di far crescere il rapporto fra accumulazione pubblica e privata e, per quanto riguarda l'attuale congiuntura, il criterio prioritario diventa quello di indirizzare l'impiego del risparmio verso gli investimenti pubblici già programmati.

Nella realtà, invece, tutta la politica anti-congiunturale governativa è diretta a risolvere le difficoltà degli investimenti del settore privato ripristinando il meccanismo dell'autofinanziamento che si sottrae a qualsiasi controllo programmatico.

Abbiamo già osservato che dall'esame dei bilanci di 20 società si rileva che nel 1963 sono stati destinati agli investimenti 450 miliardi e l'incremento dell'immobilizzo rispetto all'anno precedente è del 25 per cento.

Nel campo degli investimenti del settore pubblico e in particolare nella parte più importante di esso che riguarda il complesso delle Partecipazioni statali, ci troviamo di fronte non già ad un incremento degli investimenti, ma addirittura ad una contrazione.

Nel 1963 gli investimenti previsti e in gran parte realizzati (secondo le assicurazioni date dal Ministro delle partecipazioni statali alla Commissione speciale del bilancio) sono stati di 716,1 miliardi. Gli investimenti previsti per il 1964 sono di 709,7 miliardi. Questa diminuzione è ancora più grave se l'ammontare previsto per il 1964 si riporta ai prezzi del 1963 e ciò a causa della svalutazione monetaria.

Ci troviamo di fronte ad una contrazione della spesa pubblica e non della spesa corrente, ma di quella fondamentale per l'orientamento generale degli investimenti produttivi, che è in contrasto anche con l'annunciato criterio, precedentemente criticato, esposto dal Ministro del tesoro per cui la spesa pubblica dovrebbe crescere con lo stesso ritmo del reddito nazionale. Il reddito nazionale secondo le previsioni ufficiali dovrà aumentare nel 1964 rispetto al 1963 di circa il 4,5 per cento, mentre per gli investimenti

delle Partecipazioni statali si prevede una contrazione.

Inoltre, non si ha alcuna garanzia che i programmi di investimenti per il 1964 per le Partecipazioni statali e per l'E.N.E.L. che ammontano nell'insieme a circa 1.200 miliardi siano coperti, per le difficoltà prospettate dallo stesso Ministro delle partecipazioni, relative al mercato finanziario e per il rifiuto del Ministro del tesoro di provvedere aumentando i fondi di dotazione.

Così pure l'annunciata intenzione del Ministro del bilancio di assicurare la formazione e l'afflusso del risparmio necessario per « finanziare quegli investimenti sociali (scuole, ricerca scientifica, abitazione, assistenza sanitaria, eccetera) la cui insufficienza è causa di un lento degradarsi del livello economico e civile di un popolo » è assolutamente in contrasto con la politica della costrizione della spesa pubblica che abbiamo precedentemente considerata.

Politica economica nazionale e Comunità Europea.

Nei due discorsi dei Ministri del bilancio e del tesoro (su questo argomento con notevole concordanza) si insiste sulla fedeltà italiana ai principi della Comunità economica europea come su uno degli elementi più fermi della politica economica del Governo anche per quanto riguarda il così detto supe-ramento della sfavorevole congiuntura.

Viene precisato che l'economia italiana non può prescindere dal sistema in cui è stabilmente inserita e, quindi, tutto dev'essere condizionato allo stabile, indiscusso inserimento dell'economia italiana nella Comunità economica europea.

Anzi, da questo punto di vista, la concordanza fra politica economica italiana e quella comunitaria è talmente rimarchevole che alcune delle raccomandazioni contenute nei famosi 14 punti erano state anticipatamente poste in atto dal Governo italiano.

L'accettazione dei 14 punti o anche soltanto dell'indirizzo di politica economica che da essi deriva, già effettuato dal Governo italiano, pone in evidenza quanto sia in con-

traddizione con l'azione politica del Governo, l'affermato ripudio da parte del Ministro del bilancio e da altri esponenti della maggioranza della teoria dei due tempi.

Nessuna delle raccomandazioni può raccomandarsi con una politica di piano.

Ciò è evidente fin dal 1° e dal 2° punto che raccomandano « di ripristinare e consolidare entro la fine del 1964 la stabilità del livello dei prezzi e dei costi di produzione ». Tale obiettivo deve avere « *priorità rispetto a tutti gli altri che i Governi si propongono di raggiungere in materia di politica economica o in altro settore* ». In questi due punti la politica dei due tempi è evidentemente affermata come principio.

Nel 3° punto è detto che la « politica liberale delle importazioni, sia all'interno della Comunità che nei confronti dei Paesi non membri, è da giudicarsi come un elemento essenziale della politica di stabilizzazione ».

Abbiamo già avuto occasione di osservare che uno degli errori del primo Governo di centro-sinistra è stato quello di non fare una politica di controllo selettivo delle importazioni, poichè tale controllo è un mezzo che tra l'altro consente di intervenire nell'orientamento dei consumi.

Il Ministro del bilancio nell'esposizione ha dichiarato « Il Governo non intende nè può agire direttamente sulle importazioni. Vogliamo continuare a mantenere il nostro sistema aperto, anche perchè *impegnati nel sistema comunitario europeo* ».

Il 4° punto riguarda la spesa pubblica.

Tale punto sembra redatto, per la drasticità che impone al contenimento della spesa pubblica, dal Ministro del tesoro.

« Un'azione rapida intesa a stabilizzare i prezzi ed i costi deve *innanzi tutto* basarsi su una politica di spesa pubblica più rigorosa ».

Quell'innanzi tutto costituisce una ampia conferma dell'analisi che una parte della destra fa delle cause dell'attuale congiuntura, espresse chiaramente anche durante la discussione in Commissione e che cioè la causa principale dell'inflazione è l'aumento della spesa pubblica.

« Si raccomanda agli Stati membri di limitare l'espansione dell'esborso del tesoro

di qualsiasi natura avente effetto all'interno del Paese, in modo che da un anno ad un altro questa espansione non superi complessivamente, per quanto è possibile, il 5 per cento ». Gli Stati membri dovrebbero far sì che gli Enti regionali e locali nonchè le imprese pubbliche o parastatali procedano allo stesso modo.

La parte del discorso sulla spesa pubblica dell'onorevole Colombo che abbiamo prima ampiamente confutato non può essere più pedissequa a questa « raccomandazione ».

Altrettanto vale per le imprese pubbliche e i servizi pubblici: « Si raccomanda ai Governi di ridurre, nella misura del possibile, il *deficit* delle imprese pubbliche mediante un aumento delle relative tariffe »; così per la politica del credito « si raccomanda di attuare una politica creditizia restrittiva »; così per quanto riguarda il rapporto salari e produttività: « I Governi dovrebbero cercare di mettere in opera — per la parte restante del 1964 e per il 1965 — una politica dei redditi che garantisca, per quanto possibile, un parallelismo tra l'espansione del reddito nominale per persona attiva e l'incremento percentuale del reddito nazionale reale per persona attiva ».

Ma come è possibile affrontare nel quadro dei 14 punti le difficoltà congiunturali se esse come ha affermato l'onorevole Giolitti hanno la loro origine nella configurazione delle strutture economiche? Come avviare le riforme di struttura attraverso l'accettazione dei 14 punti che in realtà riassumono le misure deflazionistiche invocate dalle destre?

Di fatto, chi ha redatto questi 14 punti, chi ha indicato al Governo italiano queste direttive di marcia?

Consideriamo chi rappresenta l'Italia nel Consiglio d'Europa e nelle Commissioni europee: vi sono largamente rappresentati gruppi politici che, anche durante i lavori della Commissione Speciale, hanno tuonato contro la programmazione, e respinto qualsiasi considerazione sulle cause strutturali della situazione economica attuale.

Sono questi gruppi politici che respingono le riforme strutturali, che negano l'esigenza della spinta della dinamica salariale all'in-

terno del Paese e di un adeguamento alle medie salariali degli altri Paesi del M.E.C.; sono questi gruppi che in sede comunitaria dettano da destra direttive politiche ed economiche ad un Governo italiano di centro-sinistra.

Nelle organizzazioni europee l'Italia non ha rappresentanza effettiva dei lavoratori; non ne ha direttamente come presenza delle grandi organizzazioni democratiche dei lavoratori italiani, nè mediamente come rappresentanza dei gruppi parlamentari di sinistra; manca tra l'altro la rappresentanza del Partito comunista italiano e del Partito socialista che condivide la responsabilità del Governo, mentre esiste la rappresentanza di tutti i parlamentari di destra compresi quelli del M.S.I.

Il Governo di centro-sinistra presenta al Parlamento un bilancio elaborato secondo direttive di politica economica della destra europea. Ciò ha avuto, tra l'altro, come abbiamo osservato, per conseguenza una differenziazione nei discorsi dei due Ministri. Una consequenzialità logica interna nel discorso del ministro Colombo che supera da destra il programma del Governo di centro-sinistra e (anche per quanto riguarda il rapporto tra la politica comunitaria e la politica italiana); manifestazioni contraddittorie nel discorso del ministro Giolitti che invano tenta di insinuare frammenti del programma di centro-sinistra nella osservanza dei 14 punti.

I vincoli comunitari, come oggi impongono una politica anticongiunturale in contrasto con le riforme, creeranno difficoltà enormi nella formulazione e nella realizzazione di una politica di piano democratica.

È noto che da tempo, nell'ambito della C.E.C.A. era stato impostato il problema del coordinamento delle politiche energetiche dei Paesi aderenti e sembrava che i rappresentanti del nostro Paese sostenessero il principio che tale coordinamento non dovesse incidere sulla necessità di assicurare il più basso costo possibile dell'energia, nella libertà di scelta degli approvvigionamenti.

Risulta, invece, che di recente sono riaffiorate e sono state accolte concezioni di politica protezionistica a favore dell'indu-

stria carbonifera per eliminare o contenere la concorrenza esercitata da altre fonti energetiche e quel che non è meno grave, risulta anche che è stato accolto il principio della diminuzione per il petrolio proveniente dall'Est e in particolare per quello sovietico; cosicché il prezzo dell'energia nei sei Paesi della Comunità sarà sollecitato all'aumento.

Il « Bollettino n. 15, Notizie delle Comunità Europee » Roma 28 aprile 1964, reca:

« C.E.C.A. Approvato il Protocollo di accordo sulla politica comune dell'energia.

I Governi degli Stati membri delle Comunità riuniti nel Consiglio della C.E.C.A. hanno approvato formalmente " un protocollo di accordo " in materia di energia che ha per oggetto al tempo stesso il carbone, i prodotti petroliferi, il gas naturale e le materie fossili.

I Governi hanno convenuto di chiamare il documento in questione " protocollo di accordo " per meglio sottolineare il suo carattere ufficiale di strumento diplomatico che non ha bisogno di ratifica parlamentare ma che impegna fin da ora i Governi nei lavori di preparazione alla fusione dei Trattati europei ».

Da questa notizia appare già in modo aperto l'astuta volontà di sottrarre ai singoli Parlamenti nazionali la possibilità di discutere ed eventualmente modificare o respingere l'accordo.

Nel n. 69 della Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, del 30 aprile di questo anno, è inserito il « Protocollo di accordo sui problemi energetici... » e dalla lettura del comma 7 del Cap. III (Carbone) appare evidente che i proprietari di miniere carbonifere hanno ottenuto di « sostenere con aiuti statali » le imprese carbonifere. Per quanto concerne il settore degli idrocarburi, la discriminazione imposta dalle compagnie petrolifere statunitensi ed altre non appare esplicitamente, ma la terminologia sibillina non la esclude ed è noto che i contraenti, compreso il Governo italiano, l'hanno accettata pregiudicando così l'approvvigionamento di ingenti quantità di petrolio a prezzo notevolmente inferiore a quello imposto dai gruppi monopolistici occidentali.

Il citato protocollo, pertanto, poichè è disdicevole agli interessi nazionali, deve essere respinto.

L'esigenza che si pone è dunque quella non di partire dall'accettazione dei vincoli del Mercato Comune, ma quella di una revisione delle nostre posizioni, non nel senso drastico del tutto o niente, dell'uscir fuori o del restare nel Mercato Comune, ma nel senso di uscire da una posizione subalterna, per una iniziativa italiana che consenta di superare i vincoli che ci impone la Comunità economica europea allargando il concetto di Europa, per la costituzione di un'Europa che non sia quella dei grandi monopoli.

* * *

Queste considerazioni hanno importanza anche per quanto riguarda la politica della bilancia dei pagamenti.

La componente estera, come si suol dire, diventa sempre più importante nella formazione del reddito nazionale, è andata sempre crescendo, anche lo scorso anno.

Per cui una politica nazionale che contribuisca ad attenuare le attuali difficoltà e risolvere i problemi di fondo esige una libertà di iniziativa ed una volontà politica che l'attuale Governo non ha dimostrato. Esige il riconoscimento di mutate situazioni, l'ampliamento degli scambi economici in tutte le direzioni, senza discriminazioni, neanche tariffarie, la ragionata protezione degli interessi nazionali, la possibilità di un controllo, anche *a posteriori*, del movimento dei capitali per poi colpire duramente gli evasori e rendere non convenienti le ingiustificate fughe.

A questa politica nazionale si oppongono in modo sempre più deciso le clausole che regolano la nostra appartenenza al M.E.C., la scarsa autonomia che esse lasciano al Governo italiano, il quale poi — a differenza di ciò che avviene in altri Paesi — si veda la Germania — non ne fa neanche l'uso che potrebbe farne.

Sicchè l'unica linea politica effettiva del resto apertamente affermata, rimane, pur nelle mutate condizioni nazionali e internazionali, la vecchia politica di « stimolo » alle esportazioni, « promotion » con barbaro ter-

mine si usa dire oggi — mediante forme larvate di sussidio, trasformando così in costi nazionali i costi aziendali troppo elevati.

Non è questa la strada giusta nazionale: occorre ridurre i costi, aumentare la produttività del lavoro, estendere il mercato. Qualsiasi forzamento della esportazione con concessioni di sussidi, non risolve il problema e ciò che è temporaneo diventa definitivo e significa una larvata svalutazione della lira.

In questo quadro bisogna rilevare con grande evidenza la grave preoccupazione che deve destare in tutti il crescente asservimento della nostra economia ai grandi monopoli internazionali, il crescente processo di concentrazione monopolistica, la più stretta sudditanza economica e politica che va per noi preparandosi nella crescente integrazione del M.E.C. al più reazionario capitale finanziario europeo. Tanto è forte ed esteso questo processo che esso desta preoccupazioni non solo negli ambienti operai — con piacere ricordiamo il noto articolo dell'Avanti — ma anche negli ambienti capitalistici italiani.

Non passa giorno che non appaiano notizie di importanti accordi di partecipazione tra grandi gruppi italiani e gruppi statunitensi o comunque stranieri, vera e propria invasione di capitale finanziario e non produttivo che tende ad asservire la politica dell'impresa, spostare i centri direzionali al di fuori del Paese, ostacolare quindi anche in avvenire ogni politica di piano. E può darsi che i gruppi più retrivi del capitale finanziario italiano facilitino questo processo per avere un aiuto politico, accrescere la solidarietà del capitale finanziario internazionale. Ma ciò va contro gli interessi del Paese. Quali forme di controllo esistono? Quali si propongono? Di questo nè il Governo, nè le autorità monetarie parlano.

Nè si può sottacere il pericolo rappresentato dalla rapida e crescente integrazione economica e politica che si vorrebbe attuare nel M.E.C.

Nella attuale situazione dei rapporti di forza, con il predominio assoluto conquistato, com'era prevedibile e da noi previsto già dal 1958, dalla Germania di Bonn, una

integrazione oggi, che impedirebbe una politica economica nazionale, sancirebbe la suditanza del M.E.C. alla Germania, aggraverebbe la già forte attuale condizione di inferiorità economica dell'Italia, darebbe origine ad un processo cumulativo a tutto nostro danno. Non si può dimenticare il *dumping* che oggettivamente esercitano su tutti i mercati le esportazioni tedesche, le forti disponibilità di capitali colà esistenti, che il tasso di accrescimento delle esportazioni tedesche verso l'Italia durante il terzo trimestre del 1963 è stato del 42 per cento.

Pubblica Amministrazione.

Il Ministro del bilancio ha posto il problema dei costi e della produttività della pubblica amministrazione e ha lamentato che l'apparato dello Stato si divida in comparti estranei e incomunicanti. Ha anche accennato che i problemi dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione non sono di esuberanza o di scarsità di personale, ma pongono l'esigenza di nuovi criteri di utilizzazione del personale.

Non possiamo negare che si tratti di considerazioni giuste, tuttavia riteniamo necessario sottoporre al Senato alcune preoccupanti questioni che si collegano anche con l'impegno riaffermato dal Ministro del bilancio di presentare al Parlamento alla fine di giugno le linee della politica di programmazione.

Infatti se si considera il problema della riforma tributaria il cui stato di elaborazione noto al Parlamento è costituito dal documento approvato dalla Commissione Casciani e che, pur con tutto l'apprezzamento ad esso dovuto, è ben lungi da poter essere la base della riforma tributaria da porre tra i fondamenti della programmazione; se si considera la questione della non definita elaborazione, dopo i lavori della Commissione d'indagine, di un piano di sviluppo pluriennale della scuola italiana (altro cardine della programmazione); se a queste cose si aggiunge il fatto che ancora non si conoscono in modo preciso (nulla essendo

stato detto nelle esposizioni dei Ministri) le reali intenzioni del Governo sulla nuova organizzazione della Pubblica amministrazione, è chiaro che mancano alcuni presupposti fondamentali della politica di programmazione.

Nel 1962 fu costituita la Commissione Medici e noi abbiamo dichiarato e ripetiamo, anche se alcune cose dette e raccolte attraverso quei lavori ci lasciano perplessi, che accettiamo come base di discussione, le conclusioni cui è pervenuta quella Commissione, sia dal punto di vista generale, sia per una serie di questioni riguardanti la riorganizzazione della Pubblica Amministrazione.

Dopo venne il Governo Leone e dopo ancora il Governo Moro e il ministro Preti ha annunciato nei primi di aprile che il Governo sta prendendo i provvedimenti necessari affinché gli studi siano portati a termine entro il 30 giugno.

Ora malgrado ciò sia stato richiesto esplicitamente in Commissione, il Governo non ha dato alcuna informazione sull'orientamento del Ministro per la riforma burocratica che pare sia quello di presentare, per ora, soltanto al Consiglio dei ministri e non al Parlamento, il risultato degli studi e le relative proposte, e di non collegare le questioni riguardanti il decentramento, la riorganizzazione del personale, i controlli, la riorganizzazione delle Aziende autonome, eccetera, ai più generali problemi che sono comuni con le funzioni dell'Esecutivo, dei suoi rapporti con il Parlamento, con l'attività delle Regioni e la dialettica fra programmazione regionale e nazionale.

Il Senato mentre discute i problemi posti dalle stesse esposizioni dei Ministri in occasione della presentazione del bilancio semestrale, non ha alcun dato certo su cui fondare il proprio giudizio riguardante il problema importantissimo dell'Amministrazione dello Stato; e ciò non soltanto per quanto riguarda la questione dell'efficienza della burocrazia che come è stato affermato esplicitamente nella relazione Medici, è, prima ancora che un problema di natura giuridico-amministrativa, un problema politico; ma anche per quanto riguarda i dati relativi alle

spese e in particolare alle spese del personale.

Esiste una tabella distribuita in pochissime copie e certamente non allegata al bilancio in discussione, elaborata dalla Ragioneria generale dello Stato, nella quale sono riportate tutte le voci dei pagamenti fatti ai dipendenti civili e militari dello Stato. Il grosso di questa spesa, 2 mila miliardi, riguarda i compensi normali, gli assegni per straordinario fino a 24 ore, la tredicesima, eccetera; però tra questi 2 mila miliardi, di parecchi non si capisce la destinazione: per esempio 57 miliardi spesi per indennità non ripartite.

Ma c'è di più. Dagli stessi dati della Corte dei conti risulta che le spese per missioni all'estero di funzionari statali partecipanti alle attività di organismi internazionali sono gravissime. Il Parlamento non conosce nè l'ammontare, nè la distribuzione di altre somme che vengono spese come retribuzioni attraverso diverse forme. Esistono funzionari che triplicano il proprio stipendio perchè occupano cariche di consigliere di amministrazione, di direttore di istituti statali o parastatali, pur esplicando in tali istituti le funzioni inerenti alla carica di funzionari dello Stato da essi ricoperta. Esistono uffici dello Stato nei quali i cosiddetti servizi per conto terzi costituiscono l'attività quasi esclusiva, eppure gli introiti derivanti da questi servizi servono a moltiplicare per due o per tre lo stipendio dei funzionari addetti a tali uffici.

Occorre approfondire la questione del cumulo delle cariche, la questione del numerosissimo personale dei Gabinetti di alcuni Ministri.

Queste considerazioni ed altre moltissime che si potrebbero fare anche soltanto leggendo le relazioni della Corte dei conti ai bilanci consuntivi, pongono la questione di revisione delle spese del personale, che consenta di retribuire i funzionari per quello che meritano, ma con regole chiare che tutto il Paese e il Parlamento siano in grado di controllare.

Decentramento e Regioni

Il problema dell'efficienza della Pubblica Amministrazione non può essere considerato se non nel quadro del decentramento e quindi dell'estensione del controllo democratico e la partecipazione diretta dei cittadini ai suoi atti.

Si pone quindi la questione del nesso che esiste fra ordinamento regionale e riforma della Pubblica Amministrazione, in quanto ci sembra evidente che una riforma della burocrazia che non tenga conto dell'ordinamento regionale e della funzione essenziale delle Regioni nell'ordinamento dello Stato repubblicano, non può consentire di raggiungere l'obiettivo di superare le profonde carenze ereditate dal passato e adeguare la pubblica Amministrazione ai nuovi compiti dello Stato.

La stessa Commissione Medici aveva dato un forte risalto alla funzione della Regione.

Appare, pertanto, non comprensibile la reticenza, su quest'argomento, delle esposizioni dei Ministri nel momento stesso in cui dopo la lunghissima violazione costituzionale, sta per avere attuazione l'ordinamento regionale.

Sarebbe stato legittimo attendersi che nell'occasione della riforma del Bilancio dello Stato e della discussione del primo bilancio modificato, si potesse avere qualche indicazione chiara in proposito e ciò non solo per il futuro, ma anche per il presente, perchè l'ordinamento regionale già esiste per circa un quinto del Paese nelle Regioni a Statuto speciale.

Un passo importante in tal senso, ci sembra possa essere, partendo da questo bilancio, l'affidamento alle Regioni della gestione degli interventi statali nelle materie di competenza regionale, operando le necessarie variazioni del bilancio dello Stato e attribuendo ai Bilanci delle Regioni le quote che, secondo il piano di ripartizione, sono destinate a quel territorio, nonchè adeguando la legislazione che tali interventi disciplina, nel senso di assicurare una diretta partecipazione della regione alla formulazione del piano di ripartizione e un coordi-

namento nell'azione dello Stato e della Regione tale da assicurare il massimo di efficienza.

Conclusione

Nella nostra relazione abbiamo considerato alcune questioni fondamentali proprie al dibattito che suscita nel Senato la presentazione dell'attuale bilancio.

Le cause strutturali dell'attuale congiuntura e il rapporto fra politica anticongiunturale e programmazione; abbiamo trattato degli investimenti, dei consumi, della politica del credito, del contenimento della spesa pubblica, dei salari, del processo di accumulazione, dei rapporti fra politica comunitaria e politica economica interna, della riforma della Pubblica Amministrazione e del decentramento regionale.

Abbiamo soltanto sfiorato i problemi dell'agricoltura e del Mezzogiorno, perchè sul primo è aperto un dibattito nel Parlamento sulle leggi agrarie; per il secondo pensiamo che l'occasione, purtroppo perduta, per un dibattito sui problemi del Mezzogiorno, nel quadro dei problemi posti dalla discussione del bilancio, possa essere recuperata appena sarà presentata dal Presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno la relazione annuale sull'attività di coordinamento.

Sia nel corso della relazione, sia con gli ordini del giorno presentati (allegati agli atti) abbiamo esplicitamente o implicitamente espresso anche quali sono le linee immediate di politica economica che proponiamo per battere l'inflazione e assicurare nuovo slancio all'espansione produttiva. Alla fine della relazione ci sembra necessario riassumerle, non solo per chiarezza, ma per rispondere anche con i fatti alla critica che ci è stata mossa in Commissione di non saper proporre alternative ai provvedimenti del Governo. Ecco le nostre proposte:

1) una politica di controllo dei prezzi che deve esercitarsi su alcuni beni fondamentali di consumo e di investimento anche attraverso una facile e rapida riforma del C.I.P.:

— per la casa, immediatamente, mediante l'equo canone dei fitti e in prospettiva me-

dante una legislazione urbanistica che consenta lo sviluppo ordinato delle città e stronchi la speculazione edilizia e delle aree fabbricabili;

— per i servizi pubblici: mediante il blocco delle tariffe;

— per i generi alimentari: mediante la gestione pubblica delle importazioni di carne, olio, burro e la nomina di un commissario alla Federconsorzi per consentire di avviare la sua riorganizzazione democratica.

2) Una politica nuova in seno alla Comunità economica europea che superi i vincoli di subordinazione del nostro Paese rispetto agli interessi dei grandi monopoli esteri e internazionali.

3) Una politica di controllo delle valute e dei rapporti con l'estero in modo da stroncare la fuga dei capitali. Ci trova pienamente consenzienti il provvedimento preso in questi giorni a carico di un organizzatore dell'esportazione clandestina di capitali.

4) Una politica di controllo selettivo degli investimenti pubblici e privati che si contrapponga all'attuale restrizione quantitativa del credito e determini nella destinazione dei capitali un ordine di priorità in cui al primo posto siano:

— sviluppo dell'agricoltura;

— investimenti pubblici nell'industria di base;

— industrializzazione del Mezzogiorno;

— difesa e potenziamento delle medie e piccole aziende.

Caposaldo di questa politica è provvedere al finanziamento dei piani di investimento e di sviluppo delle aziende a partecipazione statale approvato dal Parlamento.

A ciò può essere utile una dilazione dell'indennizzo alle società ex elettriche.

— Lotta contro le evasioni fiscali degli alti redditi, con revisione straordinaria dei bilanci delle grandi società e della posizione dei contribuenti notoriamente legati agli affari o già accertati, ai fini della complementare per redditi superiori ai 20 milioni.

BERTOLI e PESENTI,
relatori di minoranza