

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 2144-A-bis)

Relazione di minoranza della 5^a Commissione permanente (FINANZE E TESORO)

(RELATORI NENCIONI e FRANZA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 17 marzo 1967
(V. Stampato n. 2457)*

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
e dal Ministro del Bilancio
di concerto col Ministro senza Portafoglio, Vice Presidente del Consiglio
col Ministro senza Portafoglio per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno
col Ministro senza Portafoglio per la riforma della Pubblica Amministrazione
col Ministro senza Portafoglio per la ricerca scientifica
col Ministro dell'Interno
col Ministro di Grazia e Giustizia
col Ministro delle Finanze
col Ministro del Tesoro
col Ministro della Pubblica Istruzione
col Ministro dei Lavori Pubblici
col Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste
col Ministro dei Trasporti e dell'Aviazione Civile
col Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni
col Ministro dell'Industria e del Commercio
col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale
col Ministro del Commercio con l'Estero
col Ministro della Marina Mercantile
col Ministro delle Partecipazioni Statali
col Ministro della Sanità
e col Ministro del Turismo e dello Spettacolo

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 28 marzo 1967*

Comunicata alla Presidenza il 24 giugno 1967

Approvazione del programma economico nazionale
per il quinquennio 1966-1970

ONOREVOLI SENATORI. — Per impostare in termini concreti la discussione sul disegno di legge n. 2144, è necessario prima soffermarsi ad osservare la particolare natura della tecnica giuridica in esso adoperata. Quanto mai brevi, sommari ed imprecisi sono i tre articoli, poiché il disegno è limitato all'approvazione (nell'art. 1) delle *finalità* e delle *linee direttive generali* del « programma di sviluppo », redatto in un testo allegato separato.

L'espedito di allegare agli articoli specifici della legge, tabelle, elenchi e talora perfino altri testi di legge veri e propri (si pensi alle leggi emanate nel 1865 per l'unificazione amministrativa del Regno, come allegati di un solo testo normativo) non è nuovo né peregrino. Si sa quindi che anche gli allegati fanno parte integrante della disciplina giuridica vera e propria, acquistano piena forza di legge, sono mutabili con altra legge successiva.

Questo principio comune vale anche per i piani e programmi di sviluppo previsti nell'articolo 41 della Costituzione. Lo ha detto la Corte costituzionale nell'importante sentenza del 24 giugno 1961, n. 35, nella quale possono ritrovarsi insegnamenti fondamentali per tutta la materia. Giustamente rileva il supremo collegio che si tratta solo di una particolare scelta di tecnica legislativa. Testualmente si afferma in tale sentenza: « *In concreto, talvolta la legge stessa, attraverso le sue disposizioni determinerà, col programma, le finalità, fisserà i criteri di attuazione, gli organi, i poteri e le limitazioni dei poteri degli organi, l'estensione della libertà che pur bisogna lasciare agli operatori ed ogni altra particolarità atta a meglio disciplinare il programma; altra volta sarà più opportuno che la legge approvi semplicemente un programma o piano separatamente formato nei suoi particolari, ma discusso con la legge stessa e allegato alla medesima, e quindi di essa facente parte integrante, salvo a modificare con legge, questa legge di approvazione o il piano allegato soltanto quando circostanze di tempo o mutazioni economiche lo richiederanno. L'organo legislativo è in ciò sovrano e,*

a seconda dei casi, presceglierà forma e sostanza, salvi però sempre i dettami della Carta costituzionale ».

Punti fermi sono dunque i seguenti: il testo del programma acquista valore di legge vera e propria; e deve dare norme precise e sufficienti sì da obbligare i cittadini, ma anche a regolare i poteri onde il loro esercizio risulti ordinato, non arbitrario e contenuto nel rispetto dei diritti individuali.

Ma qui subito appaiono i difetti fondamentali del disegno di legge. Neppure l'osservatore più benevolo potrebbe convincersi che dal testo del « programma » oggi proposto sia facile dedurre delle norme di legge idonee a regolare la condotta dei cittadini, né a conferire poteri regolati alle autorità di governo e dell'amministrazione.

Il testo del programma inizia con questa affermazione: « Le finalità della programmazione sono state enunciate dalla *Nota aggiuntva* del 22 maggio 1962, e successivamente confermate e precisate nei programmi di Governo del novembre 1963 e del luglio 1964 ». Si rinvia cioè a documenti che, per quanto autorevoli e noti, non hanno certo l'idoneità specifica a valere come vere e proprie norme giuridiche, sia pure come norme « direttive ». Tali documenti sono stati concepiti più che altro con l'intento di illustrare idee, o punti di vista, intenzioni, ma non certo di porre in esame disposizioni di legge. Anche il riassunto delle finalità, apposto agli inizi del testo del programma, è del tutto insufficiente a valere come complesso di norme giuridiche. Persino i compilatori del disegno di legge finiscono per confessare, negli articoli 2 e 3, che tutto si rinvierà al futuro, prossimo o lontano, ai disegni di legge di esecuzione, alle leggi che si devono ancora votare, ai provvedimenti amministrativi da adottare.

La prima lettura dei tre articoli, dunque, desta proprio l'impressione che oggi siamo chiamati ad approvare nulla di preciso, o solo qualcosa di cui neppure i proponenti conoscono la vera realtà, a meno che essi vogliano usare un linguaggio generico allo scopo di nascondere l'entità dei loro propositi e di coonestarne le proprie future

improvvisazioni, e magari sopraffazioni, con un voto solenne, ma impreciso, a favore della programmazione.

Quest'ultima intenzione traspare forse in un brano della brevissima Relazione al disegno di legge del Governo presentato alla Camera dei Deputati: « Il Governo ha ritenuto di procedere a tale approvazione ricorrendo allo strumento legislativo e non soltanto perché la legge sia preferibile ad altre procedure, ma perché con essa può solennemente consacrarsi l'impegno alla politica economica che si vuole adottare, e può darsi il massimo vigore e valore anche formale a quella politica nei confronti di tutte le categorie dei cittadini. E ciò in quanto, nel suo significato dinamico, il programma di sviluppo economico è un progetto globale che riguarda sia l'attività legislativa del Parlamento, sia l'attività normativa ed amministrativa del Governo. Riguarda, altresì, gli operatori pubblici e privati che sono destinatari di quella attività o che da essa, comunque, traggono indirizzi e indicazioni ».

Si può osservare che la prassi di approvare un primo documento di direttiva generale, poi seguito da ulteriori più precise determinazioni, sia stata adottata in altri ordinamenti. Per esempio si fa cenno a qualcosa di simile nel « Parere del Consiglio economico e sociale francese sui metodi di elaborazione del V piano economico », di cui citiamo la traduzione a cura del « Servizio studi, legislazione e inchieste parlamentari » (a pag. 19-20).

Dato che ormai la chiarezza necessaria ai dibattiti parlamentari lo esige e il progresso dei nostri strumenti di analisi lo consente, occorre sostituire in partenza all'antica formula del piano unico molto particolareggiato una serie di abbozzi relativamente semplici, ma sufficientemente numerosi per spiegare ampiamente il ventaglio delle possibili indagini.

Il primo modello che delinea il piano avrà sempre l'aspetto di uno schema destinato a mettere in evidenza i principali orientamenti. Il suo compito rimane quello di porre in termini espliciti per quanto possibile i vincoli e le possibilità del lasso di tempo coperto dal piano, in modo da evi-

denziare le varie scelte prospettate alla politica economica durante tale periodo. Lo schema primario si moltiplicherà poi in un certo numero di schemi secondari, ognuno caratterizzato da una diversa dosatura di sforzi produttivi e di risultati della produzione secondo la funzione che i parametri eserciteranno nel senso di una variante più o meno vincolante.

Si afferma cioè che tale criterio di articolazione richiede nell'atto introduttivo la maggiore chiarezza e precisione possibile: solo così sarà possibile tecnicamente riconoscere un valore di schema e di inquadramento di principii.

E' doveroso in ogni caso esperire una indagine per accertare se il disegno di legge ed il programma allegato possano trovare applicazione effettiva.

Sotto questo profilo è possibile distinguere diversi punti di vista, in ordine ai problemi di costituzionalità.

2. - Consideriamo anzitutto il riassunto delle finalità del programma (a pag. 11 del testo), e supponiamo che le enunciazioni sintetiche in esso comprese possano acquistare valore giuridico come vera e propria legge.

Ciò ammesso, è facile riconoscere in tali enunciazioni una ripetizione insignificante delle previsioni costituzionali circa i compiti dello Stato e circa i poteri del Governo, senza ulteriori aggiunte e specificazioni sostanziali.

Nel paragrafo 1 sono menzionate le *finalità e le linee direttive generali* « dell'annesso programma di sviluppo », le quali, nella relazione e nel capitolo I del testo del programma si dicono tratte dalla *Nota aggiuntiva* del 22 maggio del 1962, e successivamente confermate e precisate nei programmi di Governo del novembre 1963 e del luglio 1964.

Ad ogni modo, nello stesso capitolo I del testo indicato come programma, le « finalità » sono riassunte « nel superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali che caratterizzano tuttora lo sviluppo economico italiano ». In particolare, si propongono: « a) l'eliminazione delle lacune tuttora esi-

stenti in dotazioni e servizi di primario interesse sociale: scuola, abitazione, sanità, sicurezza sociale, ricerca scientifica, formazione professionale, trasporti, assetto urbanistico; *b*) il raggiungimento di una sostanziale parità fra la remunerazione del lavoro in agricoltura e nelle attività extra-agricole; *c*) l'eliminazione del divario tra zone arretrate, con particolare riguardo al Mezzogiorno, e zone avanzate ».

Simili compiti dell'azione dei pubblici poteri risultano tutti quanti enunciati in norme costituzionali, essendo stati previsti nel 1948, come necessari a risollevarlo il paese da una condizione di depressione dovuta a strutture secolari od alle tristi vicende della guerra. Se rileggessimo molte delle cosiddette disposizioni di carattere « programmatico » della Costituzione, vi troveremmo quasi sempre enunciazioni meno fumose e più particolareggiate dei compiti ora riproposti nel « programma ».

Il ripeterle oggi potrebbe far pensare che soltanto nel 1965 i titolari dei pubblici poteri si siano ricordati delle prescrizioni loro imposte nel 1948. Si potrebbe pensare che in tutto quel lungo intervallo tanta parte della suprema Carta sia rimasta lettera morta e sia caduta nel dimenticatoio. Si sa che la mancata attuazione delle norme costituzionali rappresenta uno dei fenomeni più macroscopici della contraddizione interna delle forze politiche dominanti nel recente passato e della loro incapacità storica ad assurgere ad una visione dello Stato e del servizio dell'interesse pubblico. Calamandrei parlava in proposito dell'« ostruzionismo di maggioranza », ben mettendo in evidenza, così, la confusione di idee e l'inefficienza di governanti e di maggioranze parlamentari ridotti a servirsi del più estremo mezzo, proprio dell'opposizione, come di una delle massime della loro direttiva politica: gli uomini politici apparivano tesi ad impedire la realizzazione di quegli ideali e di quei programmi che avevano bandito come la propria ragione di esistere e di operare.

3. - Ma il discorso appare ancor più sconcertante: vent'anni dopo, si vogliono

ripetere pedissequamente alcune enunciazioni delle norme costituzionali, facendo uso di leggi ordinarie, ché quasi pare di essere tornati ai tempi dei « Promessi sposi » quando « grida » dei governatori spagnuoli diletta-
vano i giuristi.

Né in tal senso più persuasive riescono le altre disposizioni del disegno di legge. Si dice nell'articolo 2 che « per il conseguimento delle finalità del programma di cui al precedente articolo, il Governo prende le iniziative necessarie sul piano legislativo, anche in relazione al disposto dell'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, adotta i provvedimenti occorrenti sul piano amministrativo e riferisce annualmente al Parlamento sui provvedimenti adottati e sui risultati conseguiti ». Lo stesso dicasi a proposito dell'articolo 3: « Con successive leggi saranno fissate le modalità e le procedure per la programmazione... ».

Anche in queste enunciazioni si riproducono solo le norme costituzionali in materia di poteri governativi e parlamentari. Né si aggiunge alcuna determinazione quanto al loro esercizio: trattasi di funzioni libere o — se vogliamo — discrezionali, non strette da vincoli e da termini. È dubbio che lo stesso termine temporale del piano (5 anni) abbia una qualche validità ed efficacia. Troppo generico, è, anzitutto, il contenuto degli impegni (presentare i disegni di legge, approvare le leggi, adottare i provvedimenti amministrativi necessari alla pianificazione), perché possa ravvisarsene una forza di vincolo e di limite giuridico per l'azione del Governo e della maggioranza parlamentare. Non si riesce a capire cosa siano il contenuto, l'oggetto, la causa degli obblighi prescritti col disegno di legge.

Ma vi è ancora qualcosa di più. Il termine non ha probabilmente alcun significato giuridico-costituzionale. Si può ricordare la sentenza n. 41 dell'11 marzo 1957, con la quale la Corte costituzionale decise che i termini temporali sanciti, con forme ben più solenni, nella Costituzione repubblicana non avevano una forza tale da vincolare né il legislatore né l'esecutivo ad attuare gli adempimenti prescritti nella Costituzione stessa.

Rileggiamo la parte centrale della motivazione di quella sentenza, in modo da chiarire le idee anche per la discussione presente. Diceva dunque la Corte: « Non è possibile, in primo luogo, argomentare dal termine in sé e per sé preso. La diversa natura del termine — se perentorio o soltanto ordinatorio — assume importanza nel campo del diritto privato e in quello processuale, specialmente nel senso che, in questi campi, decorso un termine perentorio, non possono più compiersi gli atti che entro quel termine dovevano essere compiuti. Diverso invece è l'effetto del termine nei più vasti campi dell'attività amministrativa e di quella costituzionale, nei quali non si tratta di tutelare soltanto interessi privati, ma interessi pubblici, ed anche gli interessi privati sono tutelati sotto la sfera del pubblico interesse. In tali campi, anche se si tratti di termini che appaiono perentori, non cessa, dopo il loro decorso, salvo i casi in cui il termine sia in modo tassativo stabilito dalla legge, il potere — che nello stesso tempo è dovere — della pubblica autorità di dare adempimento alle prescrizioni di legge? Nel campo dell'attività amministrativa, il decorso del tempo può solo facultare l'organo gerarchico superiore che non abbia adempiuto a quelle prescrizioni, salvo eventuali responsabilità amministrative o disciplinari a carico dell'organo oscillante o inadempiente. Nel campo costituzionale ciò è ancora più evidente giacché non vi è alcun dubbio che permanga quel potere dovere anche dopo il decorso del termine, con conseguente responsabilità — soprattutto di natura politica — qualora l'organo cui ne spettava l'esercizio non abbia provveduto in tempo.

Termini di natura simile a quello in questione — ed anche brevi — si trovano in varie disposizioni transitorie della Costituzione: nella stessa disposizione VI, per quanto attiene al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'articolo 111; nella disposizione IX, riguardante l'adeguamento delle leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni; nella disposizione VI — di cui non va trascurata l'im-

portanza — che fissava il termine di un anno dall'entrata in vigore della Costituzione per la revisione e il coordinamento con essa delle precedenti leggi costituzionali. Orbene, a questi termini non si è mai pensato di riconoscere carattere perentorio: onde la conseguenza che, in mancanza di quella « revisione », siano cessate le funzioni delle Commissioni tributarie e che sia cessato nel Parlamento la facoltà di provvedere a quanto era stato prescritto. Di vero, è la particolare natura e la posizione del destinatario dell'obbligo — e cioè il Parlamento — che deve senz'altro convincere della non perentorietà di quei termini, data la valutazione squisitamente discrezionale, perché di carattere politico, della scelta del momento in cui il Parlamento ritiene di dovere provvedere, e in considerazione ancora della singolare complessità dell'opera legislativa ».

In buona sostanza si è precisato che nessuna norma giuridica, nemmeno la più alta, può creare obblighi cogenti per l'esercizio delle funzioni parlamentari e di governo, né garantirne l'adempimento.

Essendo incapace di produrre effetti ogni pretesa di vincolare l'attuazione dei fini costituzionali, nonché l'esercizio delle supreme funzioni, è chiaro che il disegno di legge, nella sua attuale formulazione, si presenta come una pleonastica ed inefficace ripetizione e parafrasi di norme costituzionali. Atto praticamente inutile, se considerato al di là delle mere affermazioni propagandistiche e verbali, perché inidoneo ad introdurre modificazioni nell'ordine giuridico: si fa solo promessa — senza impegno di apportare qualche modificazione nel futuro, con leggi e provvedimenti amministrativi tuttora ignoti e poco immaginabili.

4. - Ma sotto un altro profilo occorre considerare con maggior attenzione il fenomeno della riproduzione « superflua » e pleonastica, in una fonte inferiore, di norme di grado superiore o comunque diverso.

Un problema del tutto consimile è già stato affrontato dalla Corte costituzionale nell'esame di leggi regionali, aventi come contenuto la pura e semplice riproduzione

o recezione, che dir si voglia, di norme di leggi statali. Nella sentenza n. 6 del 26 gennaio 1957, in merito ad una consimile legge della Regione siciliana, fu affermato: « ... le leggi dello Stato, tanto anteriori quanto posteriori alla istituzione delle Regioni, hanno sempre automatica applicazione in tutto il territorio nazionale, compresa la Sicilia, senza che occorranò leggi regionali di recezione, le quali perciò sarebbero, da un lato, del tutto superflue e, dall'altro, addirittura incostituzionali, per cui, se impugnate, sarebbero da dichiarare costituzionalmente illegittime ».

Non è questo il luogo per approfondire l'argomento specifico. Solo è da notare come la dottrina costituzionalistica abbia cercato di spiegare la contraddizione apparentemente insita nell'affermazione che una disposizione legale possa ad un tempo essere sia superflua — *alias* inutile — o illegittima. Ha scritto in merito il Prof. Lavagna (« Sulle leggi regionali ricettizie », v. « Giur. Cost. » 1959, pp. 655-656) che « un atto incapace di produrre effetti giuridici sfugge, per definizione, ad ogni valutazione di legittimità o illegittimità in senso astratto ». Ma subito ha aggiunto che oltre l'imprecisione e l'equivoco verbale l'orientamento della Corte costituzionale riveste un profondo significato: « Nonostante le succinte motivazioni, infatti, è chiaro che la giurisprudenza abbia inteso fare appello ad un principio superiore esulante dai normali criteri di valutazione delle leggi regionali, qual è precisamente quello della *unità dell'ordinamento giuridico*. Principio che non può essere minato, nemmeno in forma virtuale, dalla potestà legislativa della Regione. La quale deve essere esercitata solo ed esclusivamente ai fini di una normazione sostanziale, secondo i principi e nei limiti delle singole autonomie; non al mero fine di regionalizzare il diritto, che rappresenterebbe, di per sé, una spoliazione della potestà legislativa statale. Si tratterebbe, cioè, di una illegalità meramente formale ed *in apicibus*, di una violazione di un principio di unità con conseguente, presunta prevalenza della potestà legislativa statale, che, nello spirito della Costituzione e degli stessi statuti speciali, sembra essere oggetto di una

specifico, autonoma tutela. (Qualcosa di molto vicino — ci si consenta il richiamo a sfere totalmente eterogenee, ma forse legate da un'intima, comune necessità di certezza e di lealtà — alla repressione dei c.d. reati formali, come necessità di evitare la semplice incrinabilità (psicologica) di taluni postulati sui quali si poggia la convivenza sociale e, con essa, l'ordinamento statale).

La Regione, ha, infatti, una vera e propria potestà legislativa suscettibile di entrare in conflitto *formale* con l'analoga potestà statale: cosa che non può avvenire (salvo rare eccezioni) nei rapporti fra norme superiori ed inferiori. Nei suoi confronti, quindi, si pone quella necessità di salvaguardare l'unità e la priorità, anche in sede formale, dell'ordinamento giuridico dello Stato, che non si pone in altri casi. Sicchè per le leggi regionali diventa ammissibile un'indagine relativa all'eventuale effetto novativo della fonte, costituendo questo un effetto autonomo ed immediatamente operante della legge regionale, che può cessare solo attraverso la dichiarazione di illegittimità ».

Ci si può dunque porre la domanda se anche la potestà di emanare leggi costituzionali debba venir garantita e difesa nella sua astratta validità, impedendone le usurpazioni da parte di altri ivi compreso il legislatore ordinario.

Si può prospettare anche il dubbio circa l'ammissibilità di questa pretesa di un potere a surrogare un potere superiore: se oggi si pretende di equiparare il potere legislativo ordinario al potere di revisione costituzionale, domani si potrebbe pretendere pure di riaffermare tale equiparazione anche per norme aventi un contenuto difforme.

5. - Ma anche se le considerazioni che precedono non fossero ritenute accettabili a tutti, l'approvazione del disegno di legge difficilmente potrebbe evitare di cadere sotto un altro diverso profilo d'illegittimità costituzionale.

È pacifico, sia per la quasi totalità degli autori che per la Corte costituzionale, che, per la materia dei piani, è contemplata, nel-

la Costituzione, *una riserva di legge*. Si dice che trattasi di riserva *relativa*, o di riserva *della legge*, come figura distinta dalla riserva *assoluta* o riserva *di legge*. Minore è l'intensità della tutela nella riserva cosiddetta *relativa*, ma rimane pur sempre in essa l'esigenza che il legislatore dia una regola precisa e *sufficientemente completa alla materia in essa prevista*.

Sull'argomento specifico dell'interpretazione dell'articolo 41 della Costituzione esiste ormai un certo indirizzo abbastanza consolidato nella giurisprudenza della Corte costituzionale, il quale avrebbe meritato maggior attenzione da parte del Governo nell'elaborare il disegno di legge oggi in esame.

La pronuncia iniziale dell'indirizzo della Corte è considerata generalmente la sentenza n. 35 del 24 giugno 1961, ove a proposito dell'articolo 41 della Costituzione si afferma: « *L'elemento letterale (di detto articolo) di per sé sufficiente a far desumere la volontà del costituente di condizionare alla riserva di legge la prefissione dei programmi e dei controlli relativi all'attività economica privata, risulta poi rafforzato dalla considerazione delle misure previste sulla libertà dell'iniziativa privata, cioè al momento fondamentale della attività economica. Libertà che, se pure deve sempre in qualche misura essere consentita, può venire più o meno notevolmente compressa e ridotta, a seconda dei casi, in relazione ai fini sociali ai quali la medesima deve essere indirizzata. Ma ciò sempre a seguito di chiare e precise statuizioni della legge, libera espressione della volontà dell'organo rappresentativo della Nazione, e non già devoluto alla mutevole facoltà del potere esecutivo* ».

L'indirizzo fu ribadito nelle successive pronunzie 14 febbraio 1962, n. 4 e n. 5, 14 giugno 1962, n. 54, 9 aprile 1963, n. 46. Nella motivazione di quest'ultima si trova asserito esplicitamente: « *La Corte già in due precedenti sentenze, relative l'una al settore della bieticoltura (sent. n. 54 del 5 giugno 1962), ha affermato la necessità che le limitazioni e i controlli dell'attività privata, la determinazione dei fini da conseguire siano posti in maniera concreta dalla legge, e che*

la mancanza loro è fondamento sufficiente per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera disciplina autoritativa di un settore dell'attività economica ».

La dottrina ha avvertito come la Corte costituzionale, in materia di pianificazione, o programmazione, che dir si voglia, ha sempre seguito un particolare rigore nell'affermare i limiti della riserva di legge: rigore « ben superiore a quello altre volte usato dalla Corte nell'individuare i punti che la legge deve contenere per circoscrivere la discrezionalità amministrativa soprattutto in materia di disciplina economica ». (A. Predieri, « Pianificazione e costituzione », ed. Comunità Milano, 1965, pagine 260-261; V. Bachelet, « Legge, attività amministrativa e programmazione economica » in « Giurisprudenza costituzionale » 1961, pagg. 905-906; E. Cheli, « Libertà e iniziativa privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina », in Rass. dir. pubbl. 1960, I, pagg. 260 e segg.).

E' interessante citare un passo di uno di tali Autori, il Predieri, il quale sostiene che l'indirizzo rigoroso della Corte in materia di piani appare « *suscettibile di implicazioni in diverse direzioni* » ed in ispecie: « *Sia verso una più restrittiva interpretazione dei poteri statali nella disciplina dell'economia sia verso una pressione attraverso i vuoti legislativi che la Corte costituzionale può provocare dichiarando illegittime discipline che troppo spesso sono permeate da residui settorialcorporativi per l'introduzione di organiche discipline a carattere pianificatorio, adeguate alla normazione costituzionale* ».

La differenza fra le riserve di legge proprie dei « programmi » e dei « controlli » previsti nel terzo comma dell'articolo 41 della Costituzione e quella relativa ai limiti di cui al secondo comma dell'articolo 41 della Costituzione è stata anche espressamente sottolineata dalla Corte costituzionale nella sentenza 23 maggio 1964, n. 40.

Il principio della riserva di legge, sia assoluta o relativa, significa dunque, nel pensiero del supremo collegio di sindacato costituzionale, che il legislatore deve porre norme e discipline *complete nella materia*

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

riservata: non può limitarsi a dare qualche cenno generico ed insufficiente da porsi come regola. Bisogna ancora richiamare le già citate sentenze della Corte costituzionale, per esaminarne, in breve, la diversa casistica. Da questa infatti sarà più facile chiarire cosa deve intendersi per « *sufficiente determinatezza* » della disciplina legislativa.

Nella sentenza n. 35 del 1961 si è considerata la disciplina per la produzione ed il commercio delle barbabietole, di cui alla legge 7 luglio 1959, n. 490 definita dalla Corte come « *organico programma* » per quel settore economico: programma « inteso a stabilire le condizioni in base alle quali gli operatori, pur perseguendo il loro interesse, si muovono tuttavia in una direzione che tale interesse contemperì con l'utilità ed il bene sociale così come sovranamente apprezzati dallo stesso legislatore ».

Ciò premesso, vediamo come nella sentenza n. 35 del 1961 è stata definita e valutata la stessa legge 1959, n. 490.

« Deve rilevarsi, al riguardo — è detto nella sentenza — che la legge impugnata consta, nella sua sostanza, di disposizioni con le quali, innanzi tutto, si conferisce ai Ministri dell'agricoltura e dell'industria il potere di determinare, con decreto emanato di concerto, all'inizio di ogni campagna agraria, sia il programma annuale di coltivazione delle barbabietole, sia le modalità di attuazione di tale programma, al fine di coordinare l'esercizio della bieticoltura e dell'industria dello zucchero con le esigenze di sviluppo economico e sociale delle zone agricole interessate e con le esigenze del consumo dello zucchero (art. 1, primo comma). E col secondo comma del detto articolo si demanda il controllo degli investimenti a bietole ad una apposita Commissione.

A questa parte, di carattere normativo generale, seguono disposizioni più specifiche attinenti a particolari settori della disciplina economica delineata con l'articolo 1. Stabilisce infatti l'articolo 2 che il prezzo di cessione delle barbabietole deve essere determinato, per ogni annata agraria, dal C.I.P. e che il prezzo stesso deve intendersi, a tutti gli effetti, prezzo « *fermo* », da « *inse-*

rire di diritto » nei singoli contratti, con la espressa conseguenza dell'attribuzione allo interessato del diritto di ripetere la differenza « *anche dopo il pagamento* ». E, quanto alle altre clausole contrattuali, dispone l'articolo 3 che gli accordi stipulati fra le associazioni maggiormente rappresentative dei bieticoltori e degli industriali saccariferi sono sottoposti all'approvazione dei predetti Ministeri, ai quali è altresì demandato il compito di stabilire direttamente le clausole contrattuali in mancanza di accordi fra le indicate associazioni ».

Più avanti si rileva: « Ora la legge in esame attribuisce genericamente e in toto la potestà di fissare programmi e controlli concernenti il settore della bieticoltura, quei programmi e controlli che invece la legge doveva essa determinare, ai Ministri dell'agricoltura e dell'industria, senz'altra limitazione se non il generico riferimento al "fine di coordinare l'esercizio della bieticoltura e dell'industria zuccheriera con le esigenze di sviluppo economico e sociale delle zone agricole interessate e con le esigenze del consumo dello zucchero": il che, anche se la potestà, per mera ipotesi, fosse del potere esecutivo e non già della legge, come l'articolo 41 della Costituzione espressamente impone, non varrebbe certo a sufficientemente circoscrivere la discrezionalità degli organi destinatari della potestà medesima. Tale erronea impostazione si riflette nelle varie disposizioni della legge impugnata, data la sua organicità e l'interdipendenza delle sue disposizioni. Siffatta impostazione non tiene poi conto, con l'imposizione del prezzo fermo, delle condizioni e clausole contrattuali, dell'estensione degli effetti del programma anche a rapporti esauriti, che, nell'attuale sistema di rapporti economici, è esigenza imprescindibile che ogni programmazione deve essere stabilita, con le relative norme legislative, prima della sua concreta attuazione, affinché non soltanto le autorità pubbliche ma altresì i singoli operatori sappiano quali sono le finalità politiche, sociali ed economiche che attraverso la programmazione si vogliono raggiungere, si rilevino i mezzi stabiliti per il raggiungimento dei fini, si distinguano le

sfere di attività dei poteri pubblici e quelle dei privati operatori, e questi siano così messi in grado di *determinare i limiti e la estensione della loro libertà nei rispetti delle iniziative che possano prendere*. Non basta, dunque, che la legge *determini* genericamente i fini che con detti programmi si vogliono raggiungere. Occorre la specificazione dei fini, la precisazione dei criteri da seguire per il raggiungimento di questi fini, l'indicazione dei mezzi, la determinazione degli organi che sono chiamati a attuare i programmi o che sono stabiliti per esercitare i controlli. Non basta attribuire un potere in vista del raggiungimento dei fini, ma bisogna anche *stabilire i limiti e l'estensione* del potere e prevedere gli effetti che con gli atti, derivanti da tale potere, si producono ».

Nella successiva sentenza 11 febbraio 1962 n. 4, furono dichiarati illegittimi, in riferimento all'articolo 41 della Costituzione, gli articoli 4, 5, 6 (modif. dall'articolo 1 regio decreto-legge 15 gennaio 1931, n. 118) 7 e 8 della legge 29 giugno 1929, n. 1366, relativa alla produzione zootecnica. Per quanto concerne il rispetto del principio della riserva di legge, nella sentenza vi sono le affermazioni che seguono: « Che tale riserva, espressamente descritta dall'u.c. del detto articolo 41 debba ritenersi necessaria anche per l'emanazione delle misure di cui al comma precedente (che viene in considerazione nella specie), si desume, secondo è stato altre volte statuito dalla Corte (con le sentenze nn. 50 e 103 del 1957; 47 e 52 del 1958) tanto dai principii generali informativi dell'ordinamento democratico, secondo i quali ogni specie di limite imposto ai diritti dei cittadini abbisogna del consenso dell'organo che trae da costoro la propria diretta investitura, quanto dall'esigenza che la valutazione relativa alla convenienza dell'imposizione di uno o di altro limite sia effettuata avendo presente il quadro complessivo degli interventi statali nell'economia inserendola armonicamente in esso, e pertanto debba competere al Parlamento, quale organo da cui emana l'indirizzo politico generale dello Stato. Ciò posto, è da precisare che, riferendosi i limiti di cui si tratta a diritti su

mezzi o su attività rivolte alla produzione economica, la riserva di legge di cui all'articolo 41 in parola non esige che l'intera disciplina dei rapporti venga regolata con atto normativo del Parlamento, dovendosi ritenere sufficiente che questo determini i criteri e le direttive idonee a contenere in un ambito *ben delineato* l'esercizio tanto dell'attività normativa secondaria quanto di quella particolare e concreta di esecuzione affidate al governo, evitando che essi si svolgano in modo assolutamente discrezionale.

L'articolo 4 della legge 1929, n. 1366 non soddisfa a siffatta esigenza poichè null'altro dispone, come si è già rilevato, se non il rinvio ai regolamenti ministeriali per la determinazione delle condizioni e procedure degli interventi rivolti a circoscrivere l'autonomia dei singoli in ordine alla proprietà e disponibilità dei bovini, e d'altra parte i successivi articoli 5, 6 e 7 lungi dallo specificare, sia pure genericamente, criteri idonei a dirigere l'attività della P. A., si limitano semplicemente a indicare (ed in termini molto vaghi) l'oggetto della regolamentazione affidata al potere esecutivo (come la determinazione dell'età o della razza dei bovini da approvare, o le misure da adottare per impedire la utilizzazione a scopo produttivo di quelli non approvati, oppure il deferimento ad apposite commissioni del compito di concretare l'indirizzo generale da seguire nelle operazioni di visita, o infine l'imposizione di consorzi obbligatori quando le autorità locali ritenessero che il numero dei tori approvato risulti inadeguato alle esigenze della produzione bovina locale).

Così con la sentenza n. 5 dello stesso giorno 11 febbraio 1962 dichiarante l'illegittimità dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 maggio 1947, n. 439, ratificato con legge 11 febbraio 1954, n. 69, recante « norme per il conferimento del grano, dell'orzo, della segale, del granoturco e del risone ai granai del popolo » e di tutte le altre disposizioni dell'anzidetto decreto legislativo, così come ratificate e modificate dalla ricordata legge per la parte in cui si conferiscono al vincolo e all'ammasso del risone.

Anche questa disciplina fu vagliata e considerata in rapporto al limite di riserva di legge, sancito nell'articolo 41 della Costituzione. Anzichè dei termini « piano » e « programma » nella sentenza si parla di « *un sistema normativo unitario* ». Questo concetto è stato adoperato in pratica per affermare che disposizioni, le quali *di per sè* non appaiono in contrasto con la Costituzione, possono venire dichiarate illegittime in quanto « si inseriscono in un sistema normativo unitario, in cui sono presenti altre componenti di illegittimità costituzionali anche esse facenti capo all'articolo 41 della Costituzione »; l'unitarietà del sistema del programma vale a *travolgere* anche singole norme di per sè legittime.

Per quanto riguarda la fattispecie in esame, gli elementi d'incostituzionalità furono ravvisati nell'inosservanza del principio della « riserva di legge » (e cioè nella mancanza di una sufficiente disciplina a opera del potere legislativo) in ordine ai criteri per la classificazione e la determinazione dei prezzi delle singole qualità di risone conferite all'ammasso, nonchè in ordine ai criteri per la distribuzione del prodotto ammassato. Mancano infatti in materia disposizioni legislative dotate di adeguata portata specificativa, sì da far considerare soddisfatta, alla stregua della giurisprudenza della Corte (formatasi a partire dalla sentenza n. 4 del 1957, e della quale costituisce la più recente espressione la sentenza n. 35 del 1961) la garanzia della riserva di legge.

Per quanto riguarda i criteri per la classificazione delle singole qualità di risone e la determinazione dei relativi prezzi — criteri indispensabili per integrare la disciplina del rapporto necessario tra soggetti ammassanti ed ente ammassatore — l'articolo 17 del decreto legislativo 30 maggio 1947 n. 439 — posto che si applichi anche al risone (oltre che agli altri cereali, pei quali al tempo della sua emanazione era previsto l'ammasso) — li rimette alla discrezionalità assoluta dell'autorità amministrativa, disponendo che « i prodotti conferiti sono immediatamente pagati in base ai prezzi risultanti, per ciascun prodotto, dalle apposite tabelle, approvate dal Ministero dell'agricoltura e delle

foreste », aggiungendosi semplicemente che i prezzi delle tabelle « sono riferiti a prodotto sano, secco, leale e mercantile, per merce consegnata insaccata, franco piede magazzino, al più vicino centro di raccolta, tela da rendere ». Nè il quinto comma dell'articolo 2 del decreto-legge 12 ottobre 1939, n. 1682, che in precedenza regolava la materia con esclusivo riguardo al risone, fissava alcun confine alla discrezionalità della pubblica amministrazione, limitandosi a statuire che « l'apprezzamento delle caratteristiche dei risoni conferiti all'ammasso sarà regolato secondo norme stabilite, d'accordo, tra il settore cerealicoltura (dell'allora esistente Confederazione nazionale dei consorzi provinciali tra i produttori dell'agricoltura) e l'Ente nazionale Risi, con l'approvazione dei Ministeri dell'agricoltura e foreste e delle corporazioni ».

Per quanto poi riguarda la distribuzione del prodotto ammassato, l'articolo 19 del decreto legislativo 30 maggio 1947, n. 439, la confida nel modo più pieno e più libero all'Ente nazionale Risi « d'intesa con le associazioni industriali di categoria », omettendo qualsiasi indicazione di criteri e garanzie, tanto in ordine all'assegnazione del risone agli stabilimenti industriali, quanto in ordine alla scelta dei mercati interni ed esteri del prodotto finito, alle condizioni di vendita, all'assegnazione ai commercianti interessati: indicazioni indubbiamente indispensabili al fine di evitare che il sistema dell'ammasso obbligatorio a gestione pubblica si risolva nella possibilità che la pubblica amministrazione venga ad incidere di fatto, a suo arbitrio (e perciò in contrasto col principio della riserva di legge), sulla libertà economica degli operatori dei settori della trasformazione della materia prima assoggettata all'ammasso e dello smercio del prodotto finito, e perfino nella possibilità che l'amministrazione venga a escludere dal mercato gli uni e gli altri, o singoli esponenti delle rispettive categorie, senza alcuna garanzia.

Si aggiunga che la normazione a mezzo di legge delle modalità relative alla distribuzione del prodotto ammassato è tanto più indispensabile, in quanto la mancanza di

essa è suscettibile di render possibile la realizzazione ad opera della pubblica amministrazione di sistemi monopolistici nei settori dell'industria e del commercio, fuori delle ipotesi e delle condizioni volute dall'articolo 43 della Costituzione ».

Va aggiunto che nel progetto di programma ora in discussione tanto valore si vuol attribuire al principio della « consultazione », e cioè alla consultazione di esponenti delle categorie interessate durante l'elaborazione delle decisioni e dei provvedimenti previsti nel quadro della pianificazione. Meno convinta dell'efficacia di tale consultazione come mezzo di garanzia pare proprio la Corte, sempre nella sentenza n. 5 del 1962: « Nè la Corte ritiene di ravvisare, in ordine al punto in esame, una garanzia sufficiente nel fatto che lo statuto dell'Ente nazionale Risi — recentemente approvato con d.m. 28 giugno 1961 (*Gazz. Uff.* 21 luglio 1961, n. 179), evidentemente nell'intento di por fine a una gestione commissariale resa necessaria dal superamento del preesistente sistema di formazione degli organi ordinari, e che si perpetua dalla fine della guerra — prevede all'articolo 5 un consiglio di amministrazione (di nomina ministeriale), nel quale, accanto a tredici risicoltori, a un rappresentante dei proprietari di fondi rustici dati in locazione, a due tecnici agricoli e a due rappresentanti dei lavoratori non meglio identificati, siedono sei industriali risieri e tre commercianti di riso. A parte ogni altra considerazione (non indispensabile in questa occasione), e in particolare circa la sufficienza del dosaggio delle categorie « rappresentate » dai componenti dell'amministrazione dell'Ente a far fronte alla garanzia di cui si è detto, basta infatti a far negare qualsiasi valore garantistico al riferito precetto statutario il fatto che, lungi dall'essere stato adottato in osservanza di una norma legislativa, esso è stato adottato per libera iniziativa dell'amministrazione (sull'evidente presupposto del superamento dell'articolo 2 decreto-legge 2 ottobre 1931 n. 1237, nel testo sostituito dall'articolo 1 decreto-legge 12 ottobre 1939, n. 1682, al testo già modificato con decreto-legge 11 agosto 1933, n. 1183), con la conseguenza di

essere liberamente revocabile dalla stessa amministrazione ».

Nella successiva sentenza 14 giugno 1964, n. 54, poi, furono dichiarati illegittimi il regio decreto-legge 3 febbraio 1936, n. 278, e la relativa legge di conversione, concernente l'obbligo per i produttori ed i detentori di essenza di bergamotto di depositare annualmente tutto il prodotto nei magazzini generali del bergamotto presso il consorzio dell'agrumicoltura di Reggio Calabria. La legge disponeva anche che la vendita avesse luogo esclusivamente *per il tramite del Consorzio*.

Così è motivato nella sentenza: « Il contrasto delle norme impugnate con l'articolo 41 è invece da ravvisarsi nella non rispondenza di esse al principio della riserva di legge, nei termini in cui questa è disposta dal terzo comma di detto articolo. Una grave limitazione, invero, all'iniziativa economica privata, tale da inibire in sostanza ogni libera disponibilità del prodotto, è stata disposta dalla legge impugnata non soltanto senza la minima specificazione di indirizzi e programmi, ma senza indicazione alcuna di dati attraverso i quali si manifestino in qualche modo i fini di utilità sociale e i criteri ai quali all'uopo la legge stessa si sarebbe ispirata. A tale esigenza, più volte dichiarata nelle sentenze di questa Corte, non si può opporre che, nel caso in questione, data la natura dell'attività del Consorzio per il bergamotto e il modo come essa si svolge, cioè sostanzialmente quale esplicazione di un mandato nell'interesse dei produttori e in aderenza fedele alle leggi del mercato, non vi sarebbe concreta possibilità di dettare legislativamente criteri in ordine alla determinazione del prezzo e alla distribuzione del prodotto. E l'obiezione non regge perchè il negare tale possibilità per questo caso significa ammettere in sostanza che, in casi analoghi, di cui la configurabilità non si può circoscrivere, il principio della riserva di legge potrebbe di fatto subire deroghe ad arbitrio. Le determinazioni programmatiche della legge possono essere indubbiamente diverse, a seconda della natura dell'attività economica e della finalità sociale che si tende a perseguire; e può anche am-

mettersi che in talune ipotesi esse si presentino di complessità notevolmente minore che non in altre. Ma non può essere dubbio che la loro totale mancanza, come nel caso in questione, significhi che il principio della riserva di legge non è rispettato ».

Ancora nella sentenza 9 aprile 1963, n. 46, era dichiarata l'illegittimità delle norme di legge riguardanti l'intero complesso delle disposizioni legislative che organizzano e disciplinano il settore della *canapicoltura*. Anche questa disciplina fu espressamente definita come una figura di pianificazione, ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, come risulta dalle seguenti parole: « un esame anche sommario delle norme impugnate consente di affermare che il sistema che esse pongono rientra tra quei programmi e quei controlli che il precetto costituzionale dà facoltà alla legge di determinare per indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata a fini sociali ».

La sentenza poi si diffonde a descrivere il sistema legislativo stabilito per il settore della canapa, sistema dichiarato oggi illegittimo. Vale la pena di riferire i passi della sentenza, poiché si tratta di una disciplina che, confrontata col progetto di programmazione, sembra quasi un modello di chiarezza, di coerenza, di precisione. Dice la Corte: « Già un regio decreto-legge 2 gennaio 1936, n. 85, convertito nella legge 2 aprile 1936, n. 613, impose di denunciare ogni anno i terreni coltivati a canapa e il prodotto conseguito; stabilì che la determinazione del prezzo della canapa grezza, macerata o stoppa, fosse affidata ad accordi tra le confederazioni interessate alla produzione, trasformazione e commercio della canapa, su proposta della Federazione nazionale dei consorzi obbligatori per la difesa della canapicoltura esistente già dal 1934 (decreto interministeriale del 22 dicembre 1934); impose norme per l'osservanza dei prezzi, così stabiliti, da parte dei privati operatori; definì le modalità per la concessione delle licenze di esportazione e comminò ai contravventori di ciascuna di queste disposizioni la pena dell'ammenda. Senonchè, pochi mesi dopo, col regio decreto-legge 8 novembre 1936, n. 1955, convertito in legge 18 gennaio 1937, n. 243, alla

Federcanapa venne affidato « il compito di coordinare e vigilare con unità di direttive e di organizzazione la produzione e il mercato della canapa ». Per svolgere codesto compito si attribuì alla Federcanapa il potere di predisporre un piano per la produzione delle sementi, di rilasciare licenze di coltivazione e di produzione delle sementi, di proporre al Ministro per l'agricoltura e per le foreste la determinazione « delle superfici da coltivarsi in ogni singola provincia », di gestire a mezzo dei consorzi provinciali, ma con « gestione nettamente distinta dalla gestione e contabilità generale dei consorzi provinciali », l'ammasso obbligatorio della canapa e delle sementi delle piante tessili di produzione nazionale. Contemporaneamente si fece divieto di importazione dei semi di canapa, che poteva aver luogo soltanto a mezzo della Federcanapa, la sola, poi, autorizzata ad affidare o a ordinare a determinate aziende la coltivazione e la produzione dei semi. Anche questo decreto comminava la pena dell'ammenda ai contravventori delle disposizioni in esso contenute e delle contravvenzioni consentiva l'accertamento anche al personale della Federcanapa (artt. 22-23).

Successivamente, con regio decreto-legge 17 agosto 1941, n. 969, convertito in legge 7 aprile 1942, n. 492, venne istituito il monopolio del commercio di esportazione della canapa grezza e pettinata, nonchè della stoppa di canapa, affidato all'Ente nazionale esportazione canapa, che avrebbe dovuto inoltre controllare l'esportazione di tutti i manufatti e di qualsiasi altro prodotto di canapa. Ma questo Ente ebbe breve vita, soppresso come fu con decreto legislativo luogotenenziale 17 settembre 1944, n. 213, che istituì il Consorzio nazionale canapa, al quale venne affidato il compito di « provvedere alla tutela economica, alla disciplina e al miglioramento della produzione della canapa e delle altre fibre vegetali, nonchè alle attività industriali e commerciali che vi sono connesse »: per assolvere al quale il nuovo Ente, oltre ad ereditare i poteri dell'Ente nazionale esportazione canapa e taluni di quelli dell'Ente economico delle fibre tessili, prese anche il posto della Federcanapa, nel

frattempo soppressa, sicché gli venne affidata la gestione dell'ammasso della canapa e la facoltà di disporre di tutto il prodotto conferito come pure il controllo di ogni e qualsiasi operazione relativa alla canapa tanto allo stato greggio quanto nella fase di semilavorato, nonché di tutti « i manufatti di canapa di qualsiasi specie prodotti dall'industria nazionale ».

Nè questa nuova disciplina del settore canapiero sostituì del tutto quella precedente, alla quale è da dire piuttosto che si aggiunse, dato che fu fatta espressamente salva la validità delle norme anteriori non incompatibili con quelle ora nuovamente emanate. Anzi, qualche anno dopo, la legge 30 giugno 1952, n. 813, richiamò in vigore le norme penali contenute nei regi decreti-legge 2 gennaio 1936 n. 85, 3 febbraio 1936 n. 279 e 8 novembre 1936 n. 1955, nonché nel decreto legislativo luogotenenziale 17 settembre 1944, n. 213, in luogo di quelle previste in via generale per i contravventori alle norme regolatrici degli ammassi dal regio decreto-legge 22 aprile 1943, n. 245.

Nè si può dire che le cose mutassero sostanzialmente col decreto del Presidente della Repubblica 17 novembre 1953, n. 842, emanato in base ad una delegazione al Governo contenuta nell'articolo 7 della legge 9 aprile 1953, n. 297. La nuova legge infatti, al Consorzio che mutò il suo nome nell'altro di Consorzio nazionale produttori canapa, affida « lo scopo di promuovere il miglioramento e la tutela economica della produzione della canapa » attribuendogli i compiti assegnati all'Ente nazionale delle fibre tessili (nel frattempo soppresso con il decreto legislativo luogotenenziale 26 aprile 1945, n. 367, articolo 8), nonché quelli del già soppresso Ente nazionale esportazione canapa relativamente all'esportazione della canapa greggia, del pettinato e della stoppa di canapa, fino alla cessazione dell'ammasso obbligatorio della canapa, e salva la facoltà del Ministro dell'agricoltura e delle foreste e del Ministro dell'industria di valutare anno per anno le disponibilità per l'esportazione.

Ritiene la Corte che questa disciplina così penetrante della produzione, trasformazione e commercio della canapa non osservi la ri-

serva di legge posta dal terzo comma dell'articolo 41 della Costituzione. Le disposizioni legislative esaminate stabiliscono, infatti, una completa « programmazione » dell'intero settore produttivo della canapa, lasciando in pari tempo alla illimitata discrezionalità dell'Ente pubblico, che quel settore organizza e controlla, di stabilire in ciascuna fase della coltivazione, della trasformazione e del commercio del prodotto limitazioni e controlli rigorosi dell'attività economica privata.

Eppure nonostante tutta la minuzia della suaccennata disciplina di legge, questa è stata ritenuta illegittima come insufficiente a soddisfare le necessità della riserva di legge. Si afferma espressamente nella motivazione: « La Corte già in due precedenti sentenze, relative l'una al settore della bieticoltura (sentenza n. 35 del 9 giugno 1961), l'altra a quello del bergamotto (sentenza n. 54 del 5 giugno 1962), ha affermato la necessità che le limitazioni e i controlli dell'attività privata, la determinazione dei fini da conseguire siano posti in maniera concreta dalla legge, e che la mancanza loro è fondamento sufficiente per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera disciplina autoritativa di un settore dell'attività economica. Il caso in esame presenta, forse in misura maggiore, le deficienze e le lacune che negli altri casi richiamati giustificarono quella dichiarazione.

Nulla, infatti, è stabilito dalla legge circa i criteri che debbono essere seguiti per la concessione della licenza di coltivazione delle sementi della canapa, non potendosi considerare un criterio sufficiente e obiettivo quello che fa obbligo di tener conto delle domande presentate nell'anno precedente; nulla circa la classificazione del prodotto ammassato, la determinazione del prodotto di conferimento, o l'elaborazione della canapa conferita da parte del Consorzio. Nessun limite poi incontra il Consorzio nella legge per quanto attiene all'assegnazione e alla vendita del prodotto agli industriali e agli artigiani; il che significa che il Consorzio può arbitrariamente determinare sia dal punto di vista soggettivo, sia dal punto di vista oggettivo, il mercato della lavorazione in-

dustriale o artigianale della canapa (cfr. sentenza n. 5 dell'8 febbraio 1962).

È ovvio che codeste deficienze (e altre che si rilevano dalla esposizione che si è fatta del sistema), non possono ritenersi colmate dalla prassi che si è formata con i conferimenti, le classificazioni e le vendite (sulla bontà della quale esistono contrastanti giudizi), o dallo Statuto del Consorzio che non è stato del resto approvato, e non è pertanto in vigore. E nemmeno, come è ovvio, è sufficiente il richiamo del decreto ministeriale 23 settembre 1938, che contiene norme per il funzionamento degli ammassi e per la determinazione dei prezzi del prodotto conferito, o del decreto ministeriale 30 giugno 1941 che reca « norme per la disciplina della concessione e lavorazione della bacchetta verde di canapa e per il funzionamento dell'ammasso obbligatorio della canapa verde stigliata ». Basta dire a questo proposito che in ogni caso si tratta di prassi e di norme che non possono sostituire la legge e assolvere l'obbligo posto dal precetto costituzionale.

Nemmeno può farsi ricorso ad alcune norme contenute nelle leggi impugnate che sembrano stabilire limitazioni al potere del consorzio e regolarne l'attività.

Non a quella, ad esempio, contenuta nell'articolo 2 del regio decreto-legge 2 gennaio 1936, n. 85, che affida la determinazione del prezzo della canapa greggia macerata o stoppa all'accordo tra le confederazioni degli agricoltori o dei lavoratori dell'agricoltura, dei commercianti, degli industriali e dei lavoratori dell'industria (quest'ultima aggiunta alle altre con regio decreto-legge 11 giugno 1936, n. 1393) e, in mancanza, al Ministro dell'agricoltura e foreste di concerto col Ministro delle corporazioni, stante che la soppressione del regime corporativo ha reso impossibile l'applicazione della norma; e nemmeno all'altra contenuta nella legge delegata n. 842 del 1953, art. 12, giusta la quale per i problemi concernenti la trasformazione e l'esportazione della canapa, il consiglio di amministrazione del consorzio si deve adeguare alle determinazioni approvate dal Ministero dell'agricoltura e foreste, di una com-

missione della quale facciano parte rappresentanti degli industriali trasformatori della canapa, designati dal Ministro dell'industria, due dei quali a loro volta, devono essere sostituiti da un commerciante che operi nel settore dell'esportazione e da un rappresentante dell'istituto per il commercio estero quante volte si tratti di materia che interessi gli scambi con l'estero: per la genericità e l'indeterminatezza delle competenze affidate a questa commissione in un sistema già per tanti altri versi vago e generico ».

Tali ragioni furono ritenute sufficienti a far dichiarare l'illegittimità delle norme deferite al giudizio della Corte nella sentenza n. 46 del 1963.

L'indirizzo della Corte non appare contraddetto dalla sentenza n. 30 del 23 aprile 1965, con la quale fu respinta l'eccezione di legittimità a proposito della legge 21 dicembre 1961, n. 1527, relativa alla disciplina del commercio delle sanse; legge definita quale « sistema inscindibile ». Nella sentenza, infatti, è affermato che la questione « relativa alla violazione della riserva di legge ed alla non consentita grave incidenza sulla iniziativa economica privata », non trovando riscontro nell'ordinanza di rimessione rimaneva fuori del giudizio. La Corte nel caso ha omesso, dunque, di tornare sul problema.

6. — Venendo a considerare il progetto di programma, pare evidente come esso non possa sfuggire all'alternativa ferrea: *inutilità od incostituzionalità*. Enunciazioni tanto generiche e farraginose o non servono a nulla, fintanto che siano approvate le future leggi più precise, oppure servono ad estendere troppo il potere del Governo e dell'amministrazione, sciogliendoli da ogni limite.

L'alternativa coi suoi pericoli può individuarsi in un passo dell'articolo 2 del disegno di legge: « Per il conseguimento delle finalità di cui al precedente articolo, il Governo adotta i provvedimenti occorrenti sul piano amministrativo... ». Questo passo potrebbe dare luogo a due ben contrapposte interpretazioni: restrittiva l'una, estensiva l'altra. Per la prima bisognerebbe pensare che la nuova legge nulla aggiunga all'attuale legi-

slazione amministrativa: i provvedimenti consentiti sarebbero da intendere quelli già previsti nelle leggi vigenti, e nessuna innovazione verrebbe apportata dall'eventuale approvazione del disegno di legge. Di contro, sarebbe anche possibile ravvisare nel passo già citato una norma generale idonea a consentire l'adeguamento — ossia la trasformazione generale — di tutti i poteri del Governo e dell'amministrazione, per realizzare i fini del piano. Ma allora ne sarebbero affievoliti molti dei limiti che la legge pone all'azione amministrativa, per la tutela della libertà individuale.

La seconda ipotesi non ci pare proprio immaginaria ed allarmistica. Da che esiste lo Stato contemporaneo, la tendenza del Governo e della Pubblica amministrazione ad estendersi sempre più, superando le strettoie della legge, si è manifestata come fenomeno irreversibile. L'intervento pubblico nell'economia, poi, ha causato vigorosi impulsi alla espansione del potere esecutivo.

E' pericoloso, dunque, prescrivere all'amministrazione certi fini, come necessari da conseguire, senza però precisare i limiti del potere necessario a conseguire detti fini.

In particolare, il testo del programma indica come strumento di azione « il coordinato esercizio dei poteri attribuiti dalla legislazione vigente agli organi pubblici... » usando così un'espressione che potrebbe far pensare ad una limitazione del potere nei termini del diritto ora vigente. Senonché questa tesi appare valida solo se intesa in un senso meramente formale. La pianificazione globale rappresenta una novità nel nostro ordinamento, ed è impossibile che non proponga nuovi fini, nuovi procedimenti di azione e nuovi campi di attività: ora, insegnano tutti i trattatisti che nell'atto amministrativo deve rimanere ben fermo e precisato il fine od interesse pubblico per cui l'autorità opera. Mutato il fine, mutato il campo di azione, si avrebbero, inevitabilmente, atti amministrativi sostanzialmente diversi, ispirati da diversi motivi, anche se si cercasse con cavilli giuridici, di dichiarare che non si tratterebbe altro che di nuove applicazioni delle leggi anteriori.

C'è di più, il cambiamento dello scopo e del campo di azione risulterebbe particolarmente sensibile per le leggi oggi vigenti in materia d'intervento pubblico nell'economia. La disciplina data in tali leggi all'attività amministrativa presenta caratteristiche del tutto peculiari, che non debbono mai dimenticarsi nella valutazione di questi problemi.

Tali caratteristiche bene sono state messe in luce in uno studio di Vincenzo Spagnuolo Vigorita, intitolato « Attività economica privata e potere amministrativo » (Edizioni Morano, a p. 26 e seguenti), di cui sono da riferire alcuni brani: « Sia di provenienza parlamentare o governativa, la legge non può — per tradizionale principio e panoramicità di funzioni — scendere alle considerazioni dettagliate ed alle instabili circostanze di cui si è portato un esempio, nè acquistare in via normale, il richiesto grado di penetrazione minuta. Essa allora si rifugia assai spesso in molteplici funzioni di rinvio, atte a fornire una disciplina meramente indicativa e remota, e dunque in buona parte soltanto apparente, dei rapporti considerati; e adopera concetti " in bianco ", idonei ad assumere diverso contenuto; precetti indeterminati, ovvero rapportati a fattispecie non pienamente individuate; formule attributive della più lata discrezionalità — quando pure non si limiti all'esplicito affidamento alla P.A. d'ogni potere decisivo, solo condizionato dalla più vaga formula di scopo. In ognuna delle ipotesi indicate la legge dunque provvede in realtà al settore, solo nel senso dell'individuazione dell'organo amministrativo abilitato in concreto ad agire: e pertanto si comporta come una vera norma attributiva di competenza.

« La conclusione — quando non la si dimostri con esempi concreti — può forse sembrare eccessiva. Ma si considerino la natura e la frequenza delle formulazioni suddette: di volta in volta si attribuisce all'amministrazione, ad esempio, il potere di costituire consorzi obbligatori per esigenze economiche generali (v. legge 16 giugno 1932, n. 834, articolo 2, lettera b); di consentire l'impiego (vietato o limitato in generale) di materie prime per esigenze generali (decreto-legge

20 settembre 1951, n. 942, articolo 5: autorizzazione eccezionale all'impiego di nickel, rame, zinco e relative leghe (la legge, peraltro, è per ora sospesa in gran parte: cfr. decreto ministeriale 4 dicembre 1953), o quando se ne ravvisi la convenienza (decreto-legge 5 aprile 1928, n. 847 (convertito nella legge 6 dicembre 1928, n. 2758) articolo 2: determinazione dei contingenti di ligniti nazionali che le miniere devono cedere e aziende pubbliche o private acquistare), o semplicemente a giudizio insindacabile dell'autorità (regio decreto 2 novembre 1933, n. 1741 (convertito nella legge 8 febbraio 1934, numero 367), articoli 5 e 12, disciplina delle "concessioni" di raffineria di oli minerali); di autorizzare importazioni di certi beni in relazione al fabbisogno nazionale (v. ad esempio regio decreto 8 luglio 1937, n. 1568 (convertito nella legge 23 dicembre 1937, numero 2640), articolo 7: sul commercio delle bietole zuccherine); di garantire, anche in deroga alle norme, i crediti alle esportazioni che presentino eccezionale interesse per la nazione (decreto-legge 2 ottobre 1929, n. 2010 (convertito nella legge 7 aprile 1930, n. 609) articolo unico, decreto-legge 17 gennaio 1935, n. 198 (convertito nella legge 27 maggio 1935, n. 964) art. 1; decreto legge 15 dicembre 1938, n. 2074, articolo 1); di intraprendere direttamente attività economiche di interesse nazionale (il carattere di interesse nazionale delle iniziative da attuare è il presupposto stesso dell'attività dell'Ente Naz. Idrocarburi (Eni): legge 10 febbraio 1953, numero 136, articolo 1); di consentire l'esercizio di attività industriali o commerciali in rapporto al bisogno economico generale (legge 31 luglio 1956, n. 1002 (articolo 2) sugli impianti di panificazione: su cui cfr. V. Spagnuolo Vigorita, *Considerazioni in tema di forme, finalità e organi della disciplina pubblica dell'attività economica*, in Riv. trim. dir. pubbl. 1957, 390 e segg.). Quando poi l'investitura di potere non risulti del tutto sfornita di presupposti e condizioni limitative sia pure labili, com'è ad esempio per la disciplina dei prezzi (decreto-legge 19 ottobre 1944, n. 347; articolo 4 decreto-legge 23 aprile 1946, n. 363, articoli 6 e 7; decreto le-

gislativo del Capo provvisorio dello Stato 15 settembre 1947, n. 896, articoli 1, 2 e 9); o per la manovra generale delle importazioni ed esportazioni (v. una recente indicazione di testi in Lionetti, *Il commercio con l'estero nell'ordinamento amministrativo italiano*, Pastena, Roma, 1958, 13 segg., 29 segg., 77 segg.). Ma del resto l'equivalenza tra le une e le altre ipotesi si dimostra da sé: in ogni caso, al disotto della vuota formula, non c'è che l'attribuzione di potere, definibile solo in rapporto alla pur possibile, ma remota qualificazione dell'interesse generale che deve presiedere ad ogni azione dell'autorità.

« Dire in tali casi che peraltro l'azione amministrativa appare comunque vincolata alla legge, ha un senso accettabile nell'unico significato della perdurante necessità per la amministrazione — negli ordinamenti democratici attuali — di un'autorizzazione legislativa ad operare, o (se si preferisce) di un fondamento di legge per ogni attività. Ogni più ristretta eccezione del vincolo legislativo all'attività di amministrazione o si rassegna ad una validità solo parziale e comunque estranea al settore dell'ingerenza economico-sociale, o si pone del tutto fuori della realtà. Nè avrebbero valore, contro le conclusioni ora affermate, il rilievo dell'esistenza ed anzi della necessità, in ogni epoca e in ogni campo, di un'attuazione in via amministrativa della legge e degli atti equiparati, e la (pretesa) conseguente asserzione dell'assenza di mutamenti notevoli per l'attuale ripartizione dei ruoli provocata dall'interventismo sociale. Una simile tesi, infatti, non potrebbe riposare che sul cieco disconoscimento del duplice profilo del processo accennato: quantitativo, per quanto concerne l'assai maggiore discrezionalità che l'attuazione dei compiti di benessere lascia all'azione degli organi amministrativi, rispetto alla mera esecuzione di solito richiesta e ammessa (non solo in passato) dai meri compiti d'ordine e di polizia; e qualitativo, per ciò che riguarda la natura (quasi esclusivamente "politica") e il carattere necessario di quella discrezionalità, in rapporto al tipo degli interessi oggetto di valutazione. Profili dei quali, come sembra evidente, sa-

rebbe sufficiente il primo — quando del secondo si volesse dubitare — a staccare in ogni caso, e nettamente, il quadro dell'azione statale d'intervento economico da quello dell'attività — storica e attuale — dello Stato gendarme: e pertanto ad illustrare con certezza l'indicata realtà d'una graduale cessione del campo da parte della legge ».

Ciò premesso è pacifico che, rendere elastica la scelta dei fini e dei bisogni da soddisfare, significa quasi sciogliere l'autorità amministrativa da ogni vincolo, dato che amplissima è la libertà dell'azione amministrativa nel campo economico. In merito aggiunge ancora lo Spagnuolo Vigorita (a pag. 30 dell'op. cit.): « Il parziale ma ampio ritrarsi della legge sul terreno della disciplina economica lascia dunque la cura dei bisogni che ivi si pongono agli atti (qui ormai si intende: non legislativi) provenienti dall'amministrazione, che pertanto vi provvedono non già — in rapporto al loro rango — in secondo grado, ma sostanzialmente (non dunque sotto l'aspetto formale) in unica istanza ».

Bisogna richiamare poi le osservazioni precedenti circa il maggiore rigore richiesto dalla Corte costituzionale per la disciplina dei piani e programmi, in confronto alla assai meno severa valutazione, seguita dalla stessa Corte, nell'individuare i punti che la legge deve contenere per circoscrivere la discrezionalità amministrativa in materia di disciplina economica ».

La dottrina più autorevole, si diceva, ha riscontrato una nettissima disparità di criteri: il Predieri (op. cit. p. 261) ha persino osservato che i criteri accolti dalla Corte per definire tali « punti » della disciplina dei pubblici interventi, « in taluni casi erano stati ridotti a termini minimi e non soddisfacenti »; ed ha citato come esempi le sentenze della Corte costituzionale n. 103 del 1957; n. 4 del 1958; n. 52 del 1958. Non è questo il luogo di discutere sulla correttezza della citata giurisprudenza della Corte; poichè basta rilevare la netta differenza di criteri accolti; e basta rilevare come per principio ben sia possibile che la disciplina di un'attività amministrativa legittima se stabilita per un particolare intervento e controllo pubblico

nell'economia potrebbe risultare insufficiente ed illegittima se inquadrata nel sistema organico di un piano (anche se di settore).

Non è sufficiente pertanto affermare solo in termini generici che si procederà « attraverso il coordinato esercizio dei poteri attribuiti dalla legislazione vigente agli organi pubblici ». E' necessario, altresì, precisare quali dei tipi di poteri oggi attribuiti sarebbero idonei a venire legittimamente esercitati nel quadro più vasto di una pianificazione e quali no. Da precisare sono pure le costrizioni ed i limiti entro cui certi poteri prima previsti per fini più particolari o per piani di settore, oggi potrebbero venir assunti quali strumenti per i fini ben diversi e ben più vasti, proprii della pianificazione generale e pluriennale. Questo sarebbe soltanto un *minimum* per dimostrare la buona volontà di volere rispettare il principio della « riserva di legge » nel suo sostanziale significato, come garanzia dell'ordine costituzionale. Il testo del programma ora in discussione è già stato sottoposto a minute ed approfondite analisi da parte di studiosi e politici. Importanza particolare a tali studi va riconosciuta alle relazioni generali del Convegno indetto dalla fondazione « Luigi Einaudi » e tenuto a Roma nei giorni 28, 29, 30 aprile 1965. Completa e documentata è, fra le altre, la relazione circa i « Problemi giuridici e politici della programmazione economica », svolta dall'on. Bozzi, il quale ha cercato di penetrare i vari profili giuridici del progetto governativo oggi in esame. A pagina 93 e 94 di tale relazione (nel testo pubblicato in « Montecitorio », 1965, nn. 3-4), il Bozzi ben riassume i caratteri della riserva di legge in materia di programmazione, come derivano dai principii, ed i rapporti di tale riserva con la struttura generale dello Stato: « Ritengo che il legislatore abbia l'obbligo di precisare gli elementi essenziali del programma e che, in conseguenza, l'ulteriore attività intesa all'attuazione amministrativa, e svolgentesi attraverso norme regolamentari o atti generali o individuali, debba muoversi entro un ambito ristretto di discrezionalità. La legge-programma, in sostanza, deve predeterminare gli organi di esecu-

zione, le loro competenze, i mezzi consentiti per l'esercizio dei poteri, l'effetto degli atti, nonché la natura e la dimensione dei controlli. Nella complessa attività programmatica si colgono, quindi, tre momenti: il primo, che attiene alla determinazione dell'indirizzo politico, da approvare mediante ordine del giorno o mozione, quali atti motivati di fiducia delle due Camere al governo in un aspetto fondamentale della sua politica; il secondo, che attiene all'attuazione generale legislativa; il terzo, che attiene alla attuazione concreta amministrativa. Nei primi due momenti risiedono la garanzia del congegno democratico-parlamentare e a un tempo la certezza del diritto per i cittadini in genere e per gli operatori economici in particolare.

« Uno dei pericoli insiti nella programmazione sta nella tendenza a rompere il rapporto di equilibrio fra Legislativo ed Esecutivo, a provocare il graduale svuotamento delle funzioni parlamentari e il trasferimento sostanziale del potere politico dalle Camere al governo: a ben vedere, anzi, nella realtà tale trapasso avverrebbe a vantaggio della burocrazia e della tecnocrazia, le più insidiose forme dittatoriali, *che confischerebbero di fatto il centro della sovranità*. A quanti, per coonestare codesta tendenza, richiamano l'esigenza di stabilità e di efficacia del governo, è da rispondere che tale principio istituzionale della democrazia parlamentare deve realizzarsi nel rispetto e nell'ambito del rapporto fiduciario e del congegno garantista della Costituzione, fondato su un meccanismo di freni, di pesi e di contrappesi. Lo squilibrio a favore dell'Esecutivo ridurrebbe il Parlamento a un compito di mero controllo, per di più difficilmente esercitabile, se non addirittura illusorio, a ragione del carattere di discrezionalità tecnica propria, nella materia di cui si discute, degli atti affidati alla competenza degli uffici statali o degli enti pubblici autonomi ».

Più avanti il Bozzi si sofferma sugli aspetti della trasformazione del programma in legge, e sull'efficacia normativa che verrebbe conferita per virtù di tale trasformazione. Ed aggiunge una considerazione corrispondente a quella della Corte costituzionale, da

noi già riferita al principio: « *E da precisare che una tale procedura presuppone che l'atto da approvare abbia sostanza normativa, contenga, cioè, una disciplina precisa degli aspetti essenziali della programmazione, in guisa da stabilire una regola certa di condotta per i destinatari* ».

Anche per il Bozzi, il riconoscimento preciso delle premesse giuridiche conduce necessariamente a valutare il « programma » nei termini negativi già da noi sopra accennati (v. op. cit. pp. 95-96).

« Se si accede alle nozioni delineate, si deve escludere che il "progetto di sviluppo economico quinquennale" presenti i caratteri d'un programma che possa essere trasformato in legge o approvato per legge. Esso indica, in misura abbondante e alquanto eterogenea, gli scopi della programmazione (e non tutti si possono forse ricondurre nella categoria dei "fini sociali" previsti dalla Costituzione), prospetta l'esigenza della creazione di organi appena delineati nella loro struttura e nella loro competenza, e, soprattutto, si fonda su ipotesi che condizionano, secondo il realizzarsi dell'una o dell'altra, le scelte definitive. Il "progetto", in sostanza, potrebbe essere considerato soltanto come documento d'indirizzo politico, di contenuto elastico, che in tanto può diventare operativo nei confronti dei terzi in quanto dal suo complesso contesto si enucleino fattispecie precise e in quanto intervengano successivi atti legislativi che vi diano puntuale disciplina o per settori, come sarebbe preferibile, in conformità degli obiettivi sociali del piano, o anche in via globale, in maniera da stabilire precetti vincolanti o indirizzi di comportamento per gli uffici pubblici e per i cittadini ai quali si rivolge. E' ovvio che mi astengo deliberatamente da un giudizio di merito sul documento, che è compito assegnato alle relazioni dei miei illustri colleghi.

« Se il "progetto di sviluppo economico quinquennale" dovesse essere approvato per legge, si compirebbe, secondo me, una grave violazione della Costituzione; si darebbe corso a un tipo anomalo di delegazione legislativa, contraddetto dello schema dell'articolo

76 della Costituzione, a una amplissima delegazione di fatto, a una sorta di super-legge non conosciuta dal nostro ordinamento positivo, sul modello di quanto avviene nei paesi comunisti; si avrebbe, in conseguenza, una sostanziale confisca della quota di partecipazione alla direzione politica che spetta al Parlamento, nella sua essenziale articolazione di maggioranza e di opposizione, con corrispondente indebito accrescimento dei poteri di decisione e d'intervento dell'apparato burocratico e dei tecnici di governo. Vorrei soggiungere che la natura cosiddetta scorrevole del "progetto di sviluppo" non contraddice, ma anzi conferma, la validità delle nostre osservazioni. La flessibilità del progetto significa che l'entità delle risorse disponibili serve di orientamento per il loro impiego da ripartirsi fra consumi e investimenti; ma questa scorrevolezza è subordinata a una serie di presupposti e di componenti, che non sono soltanto la stabilità del potere di acquisto della moneta e la possibilità di formazione del risparmio, ma anche dati di diversa natura connessi con l'insorgere non prevedibile di nuovi bisogni collettivi, tutti elementi da valutare politicamente in relazione al momento in cui debbono essere compiute le scelte concrete e definitive. Ora, tale complesso ordine d'indirizzi non può essere affidato all'Esecutivo, senza esaurire la funzione del Parlamento, cioè dell'organo sovrano chiamato istituzionalmente a interpretare le istanze della società ».

Anche per il Bozzi la genericità, la confusione, l'ampiezza del testo del programma fanno sì che la sua eventuale approvazione e trasformazione in legge non possa nell'ordine logico-giuridico sfuggire al dilemma: *inutile* oppure *incostituzionale*. Inutile nulla aggiungere al diritto vigente, e nulla indicare a proposito del diritto *condendo*. Se invece aggiungesse nuovi poteri, sarebbe incostituzionale perchè troppo lascerebbe all'arbitrio di governo.

La deduzione appare come inevitabile ed ineccepibile in base al più elementare ragionamento di tecnica giuridica: come conseguenza diretta del principio di riserva di legge sancito dall'articolo 41 della Corte costituzionale.

7. — Un dubbio di costituzionalità sembrava investire il disegno governativo nella sua ispirazione generale. Diciamo subito che il dubbio riguarda lo stesso proposito di procedere ad una pianificazione globale, inerente a tutta la vita economica della nazione.

A proposito, anzitutto, occorre chiarire se il potere di procedere a pianificazioni particolari e di settore, sia ben distinto, nel nostro ordinamento giuridico, dal potere di procedere ad una pianificazione integrale o globale, che abbracci l'intera economia nazionale.

Che tale differenza sussista e che abbia un suo fondamento giuridico, ha affermato anche la Corte costituzionale, la quale però non ha avuto modo ancora di pronunciarsi sulla legittimità della prima ipotesi.

Nonostante ciò pare utile citare il passo della sentenza 24 giugno 1961 n. 35 relativo alla questione: « Non è qui il caso di stabilire se "la norma costituzionale" — dell'articolo 41 terzo comma — si riferisca ad una semplice programmazione per la produzione in un settore economico, ovvero ad una pianificazione più o meno estesa, anzi, anche a volersi riferire a qualche cosa di minore importanza che non sia una vera e propria pianificazione, giova notare che anche per un semplice programma la Costituzione prescrive che *sia la legge* a determinarlo. Per procedere ad esaminare la questione della legittimità di pianificazioni integrali in primo luogo occorre precisazione dei termini. Nell'articolo 41 della Costituzione, si sa, non è fatto uso delle parole « piano », « pianificazione », ma testualmente si enuncia: « *La iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali* ».

Non privo d'interesse sembra dunque vedere come si sia formato l'attuale testo e come sia stata scelta un'espressione piuttosto che l'altra. All'Assemblea Costituente il

relatore onorevole Dominedò, osservava sulla prima parte dell'articolo:

« Se è vero che l'uomo sta al centro della vita associata, come causa prima e scopo ultimo, ne deriva che lo Stato, necessario tutore del diritto, non può di regola trasformarsi in assuntore dell'economia, se non in quanto la iniziativa privata risulti inadeguata al fine o non rispondente all'interesse pubblico. Ma sino a tale limite, ed entro queste rigorose condizioni, risponde a legge di natura porre come regola l'opera dell'uomo, fonte di energia e molla di progresso. Non si disconoscono con ciò gli aspetti corali della civiltà moderna, ma si rivendica alla personalità umana il titolo di protagonista della storia. Come già osservava il laburista Morrison, non v'è sufficiente motivo per impedire che l'intrapresa privata faccia fin che può, a vantaggio di tutti; il riconoscimento della capacità creativa della persona è segno di libertà civile, dal momento che l'uomo porta in se stesso il crisma della socialità ».

E poco più avanti aggiungeva che il limite di funzione sociale vale per le imprese, come più in generale per l'iniziativa privata, negli stessi termini entro cui è prescritto per la proprietà (v. Atti Ass. Cost. vol. II, p. 113).

A questo punto, per spiegare esattamente il senso della disposizione dell'articolo 41, sembra utile un riferimento di ordine storico. Una pietra di paragone è data dalla definizione dell'iniziativa privata stabilita nella « Carta del lavoro », alla Dichiarazione VII. Era ivi previsto: « *Lo Stato corporativo considera l'iniziativa privata nel campo della produzione come lo strumento più efficace e più utile nell'interesse della nazione. L'organizzazione privata della produzione essendo una funzione di interesse nazionale, l'organizzatore dell'impresa è responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo Stato. Dalla collaborazione delle forze produttive deriva fra esse reciprocità di diritti e di doveri. Il prestatore d'opera, tecnico, impiegato ed operaio, è un collaboratore attivo dell'impresa economica, la direzione della quale spetta al datore di lavoro che ne ha la responsabilità* ».

La radicale diversità fra questa norma e l'articolo 41 della Costituzione è stata ben

avvertita dal professor Minervini in un suo scritto intitolato « *Contro la funzionalizzazione dell'impresa privata* » (in Riv. dir. civile 1958, I, p. 626). Questa differenza serve ad illuminare lo spirito e l'andamento dei lavori preparatori della Costituente, anteriori immediatamente all'approvazione del testo oggi inserito nell'articolo 41 della Costituzione, e prima dell'articolo 37 del progetto: approvazione intervenuta nella seduta del 13 maggio 1947.

Considerazioni riassuntive sembrano da cogliere in un intervento del Presidente, onorevole Ruini, a proposito del *punctum dolens* della vicenda, l'inserzione nel testo costituzionale del riferimento alla potestà di disporre il « piano » od i « piani ». Diceva, dunque, l'onorevole Ruini: « *Piano non significa soltanto piano integrale, coattivo, alla russa, che sopprime l'iniziativa privata. Nella nostra Costituzione abbiamo messo che l'iniziativa economica è libera. Evidentemente un piano che sopprimesse l'iniziativa privata non è ammissibile...* ». « *... Vi sono interventi ed attività economiche pubbliche inevitabili, lo ha ammesso anche l'onorevole Corbino, il piano sorge al loro punto di incontro e di coordinamento...* ».

Se pure qualche dubbio dovesse emergere dai lavori preparatori, esso verrebbe dissipato dalla chiarezza del testo costituzionale, davvero rara e rimarchevole. In proposito, scrive lo Spagnuolo Vigorita nel volume « *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico* » (Pubblicazioni della Fac. giur. dell'Università di Napoli XXVIII ed. Jovene 1959, p. 211): « Si consideri anzitutto l'affermazione di libertà della iniziativa economica privata contenuta nel primo comma. Di estrema semplicità e linearità in apparenza, la formula sembra invocare l'applicazione del tradizionale broccardo per cui *in claris non fit interpretatio*. In effetti, dalla lettura di quella proposizione, presa a sè, si sarebbe tentati di attribuire un valore assoluto di riconoscimento cioè pieno ed incondizionato del diritto dei singoli ad esercitare, secondo la propria volontà ed i propri interessi, ogni e qualsiasi forma di attività economica ricompresa nel concetto di iniziativa ».

L'evidenza della lettera conferma che la regola è data dalla libertà, e che la disciplina giuspubblicistica deve porsi come l'eccezione.

Sul concetto della libertà d'iniziativa, veramente illuminante è il citato saggio del professor Minervini « Contro la *funzionalizzazione* dell'impresa privata » (pagg. 621-622).

L'Autore avverte che « la garanzia delle libertà giuridiche discende dallo stesso loro riconoscimento, esse non richiedono una specifica regolamentazione, ma astensione dalla regolamentazione; e pertanto le disposizioni che le proclamano non sono mai programmatiche, sibbene norme e regole che consacrano una situazione giuridica di libertà garantita ».

Ne deriva, quindi, che la disciplina legislativa è considerata come un limite particolare, aggiuntivo, tanto che « *in mancanza di una delimitazione dell'interesse collettivo da proteggere si espande nella sua pienezza il diritto d'iniziativa economica ed il contenuto omissivo del legislatore costituisce un implicito giudizio di conformità della libertà d'iniziativa all'utilità sociale* » (*ibidem*, pagina 625).

La conseguenza più propria e necessaria del principio che il piano abbia a rispettare la libera iniziativa privata, non può non essere data altro che dall'impossibilità giuridica di procedere a pianificazioni integrali. Con molta profondità lo Spagnuolo Vigorita nello scritto già citato (a pagg. 276-277), pur divergendo in parte dal Minervini afferma:

« a) anzitutto, il piano consentito dal 3° c. art. 41 non potrà in nessun caso estendersi all'intera attività economica nazionale e configurarsi perciò come piano *integrale*: come è evidente non già per la formulazione letterale della norma — che parla al plurale di "programmi" —, come pure è stato sostenuto; e non solo per la portata circoscritta con il termine "attività economica privata" ha in quella norma — come sopra si è detto: cfr. *retro*, cap. II, § 3 —; ma essenzialmente per la necessità di far salva, in principio, l'iniziativa privata, in rispetto della garanzia di cui al 1° c. art. 41. Il piano unico na-

zionale elaborato dagli organi centrali dell'amministrazione e articolantesi in una complessa e concatenata serie di piani regionali e settoriali di attuazione — com'è nella pratica delle democrazie progressiste — per sua struttura sopprime la gestione privata delle imprese, tutt'al più relegandola ad un modesto livello artigianale; e d'altronde per sua natura presuppone un regime giuridico, politico ed economico — accentrato nei mezzi di produzione nelle mani dello Stato, esistenza di un governo fortemente accentrato, omogeneo e fornito di un illimitato potere economico — assolutamente incompatibile con tutta l'organizzazione politica, economica e sociale del nostro Stato quale è in realtà e quale risulta dalla Carta costituzionale. Il piano del 3° c. art. 41 non potrà essere dunque — alla pari che il dirigismo di cui è strumento — che *settoriale*, ovvero limitato a disciplinare l'andamento di uno o più settori dell'attività economica nazionale, in particolare di quella rientrante nella nozione di industria o commercio. Esula dalla indagine giuridica l'apprezzamento della validità di simili piani in assoluto o in comparazione a quelli collettivistici ».

Nel discutere intorno al significato delle norme costituzionali si fa spesso richiamo ai lavori preparatori. A questa moda indulgono anche i componenti del « Servizio studi, legislazione e inchieste parlamentari », che hanno predisposto una « Nota esegetica » a proposito dell'articolo 41 della Costituzione. Ivi si fanno riferimenti ai lavori. Si tratta dei diversi emendamenti e proposte diretti ad affermare nella Costituzione il principio delle « pianificazioni ».

In merito ci si preoccupa nella « Nota esegetica » di dire spesso che il rifiuto di approvare certi emendamenti, come quelli suggeriti dall'onorevole Basso e dall'onorevole Dossetti alla I Sottocommissione, non voleva significare il ripudio del principio delle pianificazioni. Occorre precisare, però, che questo modo di dire non significa proprio nulla sul piano dell'interpretazione giuridica. Da tutto l'insieme dei lavori preparatori e dei voti espressi alla Costituente, si può constatare infatti che la maggioranza fu molto

restia ad impegnarsi nelle dichiarazioni di principio generale; e che disparatissime erano le vedute sullo stesso concetto di piano da introdurre nella normativa costituzionale.

Così apprendiamo che l'emendamento proposto dal Dossetti alla I Sottocommissione, nella seduta del 16 ottobre 1946, fu ritenuto dall'onorevole Lelio Basso come insufficiente a consentire di ravvisarvi la nozione di piano.

Nella stessa giornata, poi, alla III Sottocommissione fu presentato un emendamento dell'onorevole Fanfani, in cui l'onorevole Pesenti ravvisò un'ispirazione corporativa.

Ci si ricordano poi nella stessa nota eseggetica altre nozioni di piano espresse da altri deputati alla Costituente (per esempio l'onorevole Labriola) assai generiche e comprensive. Si può aggiungere che Einaudi, nella seduta plenaria del 9 maggio 1947 enunciò un'altra nozione di piano così generica, che sembra perdere ogni preciso significato giuridico e politico:

« Io mi chiedo poi se valga la pena di stabilire un principio di piano " generale " quando il principio dei piani è antico quanto il mondo ed è stato sempre usato: sempre, in tutte le epoche storiche e in tutte le forme di economia, si sono fatti dei piani. Il piano lo fa il padre di famiglia quando deve coordinare l'insieme delle sue entrate e delle sue spese e deve distribuire le sue spese a seconda delle esigenze familiari. Anche questo è un piano. Un piano lo presenteranno da qui a pochi giorni gli uomini del governo col bilancio preventivo per il 1947-48. Anche questo è un piano. Nessuno si è mai meravigliato che lo Stato facesse per le cose sue dei piani. In tutte le forme dell'economia si son fatti dei piani e sempre coloro che li hanno fatti hanno avuto maggiore o minor successo a seconda della abilità con cui essi questi piani avevano congegnato.

« Sono contrario al principio generale dei piani complessivi da formularsi dallo Stato. Non vediamo noi forse, non abbiamo forse sotto i nostri occhi i risultati, tutt'altro che piccoli, degli innumerevoli piani i quali sono stati attuati in concorrenza ed in collaborazione da individui privati e dallo Stato attraverso i secoli e anche negli ultimi tempi?

« Io non so se molti di voi ricordano, come ricordo io, le condizioni agricole in cui si trovava l'Italia nel tratto da Pisa a Roma. Nel 1891 feci il primo viaggio da Torino a Roma traversando la Maremma e poi la campagna romana. Lo spettacolo che si apriva dinanzi agli occhi era allora davvero desolante. Adesso chi compie il medesimo viaggio si trova di fronte ad una situazione ben diversa, frutto di innumerevoli piani di lavoro che sono stati compiuti, da individui, da enti pubblici, dallo Stato, e che hanno trasformato completamente la faccia esteriore di quel territorio.

« Invece delle lande deserte che si stendevano fino alle porte di Roma noi possiamo oggi contemplare aziende rurali private e pubbliche, che io credo siano non solo tra le prime, ma le prime del mondo. Non esiste infatti in nessun paese del mondo un complesso di aziende così grandemente perfezionato che dia altrettanta produttività economica: in nessuna parte del mondo si ritrova un complesso di aziende che possa sostenere il paragone con quello che vediamo alle porte di Roma.

« Tutta l'Italia, del resto, è cosparsa di aziende rurali che sono il frutto di piani sapienti condotti fin dall'antichità; non piani ordinati dall'alto, ma adattati caso per caso alle esigenze delle località.

« Esiste in qualche paese del mondo una zona che possa stare al paragone della Lombardia per perfezione di agricoltura, per ricchezza di prodotti, per ricchezza di strumenti tecnici? Esiste al mondo una regione nella quale gli investimenti di capitali siano stati nei secoli così intensi e trasformati da eccedere persino il valore presente della terra? Eppure la Lombardia per ben due volte nella sua storia fu tratta dal nulla economico alla floridezza. La prima volta quando Annibale si affacciò dalla cerchia delle Alpi; e la seconda volta verso il 1000 quando la barbarie medioevale stese il suo velo funereo su tutta l'Europa. La Lombardia era diventata tutta una palude, cosparsa qua e là di foreste. E se una prima e di nuovo una seconda volta la Lombardia è tornata ad essere quella che oggi è, ossia il giardino d'Europa e forse il giardino del mondo, ciò si

deve all'iniziativa individuale entro la cornice di una appropriata legislazione. Quale fu la legislazione che consentì agli agricoltori di trasformare la faccia della terra da un complesso di paludi miasmatiche all'intenso rigoglio di terre stupendamente coltivate? Il risultato, per quanto ha tratto all'intervento statale, si deve a due leggi, a due piccole leggi. Una si chiama la legge dell'acquedotto che esisteva già nel diritto romano e fu ripresa negli statuti dei liberi comuni lombardi. Per essa il proprietario di una sorgente d'acqua che si trovi lontana dai suoi terreni ha il diritto di portare l'acqua passando attraverso il terreno altrui, purchè paghi l'indennizzo per il terreno che occupa per portare l'acqua, e ciò anche senza il consenso dei proprietari dei terreni che sono attraversati.

« In virtù di questa semplice norma legislativa, che costituì la cornice entro la quale si potè sviluppare l'opera del proprietario, la irrigazione in Lombardia ebbe uno stupendo sviluppo; e quei terreni non furono più campi inquinati di acque nelle quali si seminava di quando in quando il riso con scarsissimi prodotti, ma terreni pianeggianti, così profondamente diversi da quelli precedenti da non avere con essi alcun rapporto.

« Un'altra legge cornice, entro la quale si sviluppò l'attività privata che trasformò la Lombardia, fu dovuta ad alcuni economisti italiani del 18° secolo; essa sanciva che coloro i quali avessero migliorato i loro terreni potevano godere il frutto dell'incremento di reddito senza pagare un sovrappiù d'imposta. È questa la legge che Carlo Cattaneo definì legge civile in confronto alle barbare leggi che in altri paesi colpivano il reddito appena colto, e fu quella che incoraggiò la trasformazione e il miglioramento dei terreni ».

Va anche ricordato che l'articolo 41 della Costituzione esclude le parole « piano » e « pianificazioni », e ciò non è avvenuto per puro caso, essendosi voluto in seno all'Assemblea Costituente, nella discussione già ricordata, introdurre la parola « programmi ». Si è molto dibattuto se un consimile termine debba significare o no qualche cosa di diverso dalle pianificazioni in senso proprio:

non vogliamo certo riaprire una vecchia disputa, nè tentare qui di portare nuovi argomenti idonei a dimostrare dove stia la ragione e dove stia il torto. Solo è interessante ricordare come la più decisa opposizione all'inserimento dei termini « piani » e « pianificazioni » nel testo dell'articolo 41 della Costituzione fosse partita dai deputati democristiani e come il loro punto di vista fosse stato accolto dai socialdemocratici, cui devesi la prima formulazione del testo dell'attuale articolo 41. Ma seguiamo lo svolgimento dei lavori così come risulta dal resoconto ufficiale. Nella seduta del 13 maggio 1947:

« Gli onorevoli Arata, Piemonte, Preti, Carboni, Persico, Segala, Cairo, Momigliano, Lami Starnuti, Ruggiero Carlo, Longhena, Fietta e Pignatari avevano presentato il seguente emendamento:

« Coordinare gli articoli 37 e 39 come segue:

Trasferire il testo dell'articolo 39 nell'articolo 37, in sostituzione della sua prima parte, che rimane pertanto soppressa.

Modificare, come segue, la seconda parte dell'articolo 37, la cui dizione completa viene ad essere la seguente:

L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, o in modo da recar danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge stabilisce le norme, i controlli e i piani opportuni perchè le attività economiche pubbliche e private siano dirette e coordinate a fini di utilità sociale " ».

Ad illustrazione dell'emendamento l'onorevole Arata fece seguire un lungo intervento accennando anche alla nozione di piano. Interessante è la legge dell'intervento dello Stato nell'industria cinematografica sino ad oggi vigente che da lui fu definito « un esempio pratico di pianificazione »; dunque si voleva richiamare all'attenzione un'immagine di pianificazione parziale o settoriale. Nell'intervento appare poi costante la giustapposizione fra la visione liberistica dell'illimi-

tato manchesteriano *laissez faire* e la « pianificazione integrale e centralizzata »:

« Mi si consenta di dire che il fatto che la nostra Costituzione consacri il principio che il regno beato del beatissimo e totalitario *laissez faire* è finito per sempre, mi sembra non soltanto costituzionalmente legittimo ed esatto, ma anche praticamente opportuno.

E in quanto agli altri eventuali sottintesi che dovrebbero essere alla base del nostro emendamento, voglio formalmente, precisare che l'inserzione dell'accento ai piani nel nostro emendamento non ha mai avuto e non avrà mai lo scopo di volere porre all'Assemblea una perentoria alternativa fra sistema liberale e socialista, fra iniziativa economica privata e coercizione burocratica di Stato, fra capitalismo nella sua forma pura e *pianificazione integrale*.

La portata del nostro emendamento ha un valore che supera questa alternativa (la quale dividerebbe, automaticamente, l'Assemblea in due settori, il che noi vogliamo evitare): esso invece vuol soltanto portare il tema sopra un piano di praticità, di realtà, di attualità e di attuabilità.

Vogliamo cioè portare il dibattito in quella sfera concettuale nella quale lo stesso Von Hayek, che da molti è rappresentato come il campione della antipianificazione, ammette delle forme parziali di pianificazione, là dove scrive, testualmente: "Una pianificazione parziale può essere razionale ove la si intenda come il prodotto di una permanente architettura giuridica, architettata in modo da fornire all'iniziativa privata gli incentivi necessari per compiere gli adattamenti richiesti da ogni variazione della vita economica e sociale".

Pertanto, e mi avvio alla fine, nessuna alternativa è posta all'Assemblea tra libertà economica e vincolismo esasperato di Stato, ma soltanto disciplina di quegli interventi od interventismi di Stato che oggi campeggiano in tutti i paesi, tanto da far dire allo stesso Von Hayek che il mondo è oggi un caos di interventismi ».

Dal verbale apprendiamo che al termine dell'intervento dell'onorevole Arata, il Presidente dell'Assemblea annunciò la presen-

tazione dell'emendamento democristiano ad opera dell'onorevole Taviani e di altri democristiani e che così si pervenne alla formulazione dell'attuale testo:

« E' facile immaginare che si ritornerà ad opporre che ogni accenno, anche larvato, anche attenuato, alla pianificazione è inutile ed equivoco, in quanto, o si riferisce semplicemente all'intervento dello Stato nell'economia privata, con la limitata finalità di costituirne un indirizzo, un orientamento, una regola — ed in tale caso l'accento è inutile, perché tutto questo è già nella prassi e nei metodi dell'economia capitalistica e dello Stato liberale — oppure si vuole arrivare più in là, cioè alla introduzione d'un vero socialismo di Stato entro l'economia liberale e l'attività economica privata, e cioè alla introduzione di una pianificazione integrale e centralizzata, con la sostituzione dell'imprenditore privato col burocrate di Stato — ed allora si obietta che ciò è inammissibile sia perchè la sostituzione dell'impresa privata col burocrate ha costituito sempre un disastro economico, sia perchè il concetto di pianificazione è un concetto irrazionale ed antitetico con la economia privata e capitalistica.

Onorevoli colleghi, io darò brevissime risposte a queste obiezioni, risposte che se non hanno la orgogliosa pretesa di persuadere persone di tanto superiori a me in questa materia, varranno almeno a dimostrare la buona fede e la sicurezza morale che ha ispirato i presentatori di questo emendamento.

Alla prima obiezione posso rispondere che lo scandalizzarsi per un accenno ad un concetto, a un metodo, ad una prassi, che hanno un legame così stretto con tutta la nostra vita economica, alla quale vogliono dare solo un orientamento, un indirizzo; lo scandalizzarsi per questo, mi pare che sia un fuor d'opera, dopo che purtroppo questa Assemblea ha già votato una serie di norme e di dichiarazioni ancora vaganti nel cielo incerto della astrattezza e del divenire, e che comunque con la Costituzione e con la materia costituzionale vera e propria non hanno forse, neppure una lontana parentela.

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quanto invece alla obiezione più profonda e cioè che si voglia tendere ad introdurre nella nostra Costituzione un socialismo di Stato, e a sostituire l'impresa privata con una burocrazia centralizzata, e che si tenda a creare una forma integrale e massiccia di pianificazione, mi sembra che si vogliano creare dei fantasmi per prendersi il gusto di combatterli.

Avverto ora che all'emendamento dell'onorevole Arata è stato proposto dagli onorevoli Taviani, Dominedò, Moro, Ambrosini, Belotti, Cremaschi Carlo, Castelli Avolio, De Palma, Martinelli e Valenti il seguente emendamento:

" Sostituire alle parole: le norme, i controlli ed i piani, le altre: le norme ed i controlli; alla parola: dirette, l'altra: orientate; alle parole: a fini di utilità sociale, le altre: a fini sociali ".

L'onorevole Taviani ha facoltà di svolgerlo.

TAVIANI. Dirò brevissime parole. Noi aderiamo all'iniziativa dell'onorevole Arata, di fondere l'articolo 39 col 37, non fosse altro per l'economia del progetto, come ha proposto anche l'onorevole Mortati. Ritengo che, oltre al primo e secondo comma dell'articolo 39 debba mantenersi il secondo, che diventa terzo, dell'articolo 37, in quanto esso prospetta un'azione positiva di orientamento da parte dello Stato nei riguardi dell'economia.

Quanto allo spostamento di parole, noi siamo per la parola "orientate" che ci sembra più esplicita che non quella "dirette", che può far pensare ad una economia integralmente diretta; siamo per l'espressione "fini sociali" anziché "fini di utilità sociale", sia per evitare la ripetizione già insita nel primo comma, sia perchè l'espressione "fini sociali" è più comprensiva di quella "fini di utilità sociale". Infine, circa l'inserzione della parola "piani", noi aderiamo a molte delle cose che ha detto l'onorevole Arata. Effettivamente, non è concepibile una economia orientata socialmente senza un sia pur minimo indirizzo prestabilito; evidentemente, deve esserci una visione unitaria del-

l'intervento dello Stato nell'economia. Ma non vediamo per quali motivi questa parola "piani" debba essere inserita nel testo costituzionale dal momento che nell'espressione "le norme e i controlli" si prevede appunto un intervento dello Stato, e non è detto che questo intervento debba essere sempre fatalmente empirico.

PRESIDENTE. Onorevole Arata, la prego di dire se accetta la proposta Taviani.

ARATA. Mi riporto a quanto ho già dichiarato all'inizio. Poichè non vogliamo qui rifare la questione della pianificazione nei termini in cui è stata già fatta, svolta e decisa, e neppure creare l'atmosfera in cui fu emesso il voto, propongo un nuovo emendamento che spero potrà trovare questa volta — poichè la questione della parola "piani" dovrebbe trovare, penso, l'approvazione anche da parte del gruppo dell'onorevole Taviani — il consenso da parte di tutti.

Propongo, quindi, che si dica:

" La legge determina i programmi e i controlli opportuni perchè l'attività economica privata e pubblica possa essere indirizzata e coordinata a fini di utilità sociale ".

PRESIDENTE. Onorevole Taviani, è d'accordo?

TAVIANI. Accettiamo la proposta Arata di parlare di programmi e di controlli, per quanto io insisterei ancora sull'espressione "fini sociali", anche per evitare la ripetizione.

PRESIDENTE. Onorevole Arata, accetta la formulazione: "a fini sociali"?

ARATA. Sì, accettiamo.

PRESIDENTE. L'articolo 37, coordinato con l'articolo 39, risulta, pertanto, del seguente tenore:

" L'iniziativa economica privata è libera.

" Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

" La legge determina i programmi e i controlli opportuni perchè l'attività economica, privata e pubblica, possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali " ».

A riconoscere completamente il pensiero della maggioranza dei Costituenti, bisogna richiamare anche la discussione del venerdì 9 maggio 1947, intorno al testo dell'articolo 31 del progetto, divenuto poi l'articolo 4 del testo definitivo.

Era stato proposto un emendamento aggiuntivo degli onorevoli *Montagnana Mario*, *Foa*, *Pajetta Giancarlo*, *Parenti*, *Grieco*, *Lacóni*, così concepito: « Allo scopo di garantire il diritto al lavoro di tutti i cittadini, lo Stato interverrà per coordinare e dirigere l'attività produttiva, secondo un piano che dia il massimo rendimento per la collettività ».

Per comprendere l'importanza del voto su questo emendamento, è opportuno ricordare l'atmosfera e le circostanze nelle quali si addivenne al voto negativo dalla maggioranza dei Costituenti, contro la proposta della sinistra. Questi ricordi hanno un significato che ci sembra non meno valido di certi sforzi che oggi si fanno per chiarire il senso di formule generiche ed anodine.

Anzitutto, occorre ricordare che il giorno 8 maggio 1947, quando l'emendamento *Montagnana* fu presentato, molte voci si levarono a chiedere il rinvio di 24 ore per meditare: cominciò l'onorevole *Ghidini*, Presidente della III Sottocommissione, incaricata di curare la redazione delle norme in materia economico-sociale. L'esame dei vari interventi dimostra come la proposta dell'estrema sinistra avesse suscitato grande impressione e fosse apparsa come una vera e propria sorpresa. Ben presto si fece accesa la battaglia procedurale sorta circa l'ammissibilità di procedere immediatamente a discutere un emendamento presentato nel corso della stessa seduta, e non in precedenza come previsto dal regolamento. Nella discussione procedurale, piuttosto animata da interruzioni e commenti, si vennero delineando via via due opposti schieramenti, l'uno di sinistra l'altro di centro-destra. Le più forti insistenze per una discussione immediata provenivano, è naturale, dalla sinistra: a tale fine parlarono gli onorevoli *Maffi* e *Malagugini*;

per il gruppo democristiano intervenne l'onorevole *Cingolani*, nei termini che seguono:

« *CINGOLANI*. Vorrei pregare la Camera di lasciare la questione nei termini molto semplici e niente drammatici in cui l'ha posta l'onorevole *Ghidini*. Noi ci troviamo di fronte ad un emendamento abbastanza complesso. Il Relatore ci chiede il tempo necessario per poterlo studiare: non c'è una ragione al mondo perché ci si possa opporre alla sua richiesta. Nè possiamo riferirci a quanto è accaduto per la presentazione di altri emendamenti che sono stati immediatamente accettati e discussi, perchè erano più facilmente percepibili nel loro valore politico. Quindi a me pare che, una volta che la Commissione, nella quale tutti abbiamo fiducia, ci chiede, di fronte all'emendamento presentato da un gruppo di deputati, la cortesia di rimandare la discussione di 24 ore perchè possa esprimere il suo pensiero, questo desiderio debba essere accolto. D'altra parte non sono del parere di andare avanti saltando dall'uno all'altro articolo, perchè la complessità dell'emendamento presentato è tale che potrebbe modificare il seguito dell'articolazione del Titolo. Ritengo quindi che si debba rimandare il seguito della discussione di 24 ore. Siamo a disposizione della Commissione ».

L'importanza innovativa dell'emendamento venne anche avvertita dall'onorevole *Lucifero*, che volle metterne esattamente nella sua luce senza i termini euforici delle dichiarazioni dei democristiani:

« Io penso che non solo la Commissione, ma tutti noi abbiamo bisogno di meditare su un emendamento di questa importanza, che è nella Costituzione, in certo senso, rivoluzionario, perchè introduce un concetto nuovo in una forma definitiva.

Quindi sarei non solo d'accordo con la Commissione, ma certamente uno di quei dieci deputati — sarebbe facile trovare gli altri nove — che chiederebbero 24 ore per aver tempo di pensarci, perchè l'argomento è grave.

Mi pare, poi, impossibile proseguire la discussione sugli altri articoli, mentre rimane in sospeso una questione di tanta gravità.

Se vogliamo rinviare di 24 ore, dobbiamo interrompere al punto in cui cade questo emendamento e riprendere il filo quando questa questione sarà risolta ».

Anche l'onorevole Ruini, pur conciliante nella sua posizione *super partes*, avvertì la novità e la trasformazione che l'emendamento avrebbe significato per tutta la struttura costituzionale:

« La Commissione insiste per il rinvio. Si tratta di un emendamento aggiuntivo che merita riflessione ed esame, perchè tocca il tema del piano, e va messo anche in relazione con l'articolo 37. Una decisione non meditata sopra un emendamento che tocca un solo aspetto del piano, e si presta a divergenze e possibili riserve anche in chi è favorevole ad una ampia applicazione di piani, potrebbe compromettere le linee di una opportuna soluzione nei riguardi dell'articolo 37. La questione dunque va meditata ed impostata bene. Il rinvio deve essere accolto, a termini di regolamento. Veda l'Assemblea se non è possibile procedere intanto alla discussione di altri commi ed articoli che non sono connessi con l'emendamento, e che possono essere subito affrontati.

Noi siamo di fronte ad un emendamento che inserisce il concetto di piano nel primo e nel secondo comma. L'onorevole Ghidini, interpretando le difficoltà in cui si trova la Commissione, ha detto che non possiamo vedere su due piedi ciò che può ripercuotersi su tutto il tema dei piani. Il terzo comma, che riguarda i diritti politici, può essere esaminato, indipendentemente dall'emendamento.

Se si vuole, si può procedere ».

Come tante altre volte, il contrasto sulla procedura fu superato dall'abilità dell'onorevole Togliatti, che troncò la fretta dei suoi compagni, dichiarando di accedere alla richiesta di rinvio di 24 ore.

Nella seduta del giorno seguente, il 9 maggio 1947, l'onorevole Giancarlo Pajetta si assunse il compito d'illustrare l'emendamento

con un intervento che ci pare oggi molto significativo. Dalle parole del deputato comunista risulta, anzitutto, quale fosse stato lo scalpore e l'impressione suscitati dal suo emendamento:

« PAJETTA GIAN CARLO. Non è senza un senso di stupore che questa mattina ho percorso la stampa quotidiana, e credo che la stessa meraviglia abbiano provati molti colleghi. In alcuni giornali, si è parlato di colpi di mano e persino di atmosfera di sbigottimento.

Un certo Erasmo che su un giornale di Roma preferisce tessere l'elogio del liberalismo, considerando forse che oggi sarebbe assai meno originale tessere quello della pazzia, ci racconta come quattro deputati comunisti hanno tentato, alla vigilia della chiusura della discussione, un colpo di mano, intendendo introdurre in Italia i principi dell'economia totalitaria. E un altro giornale ci invita a giocare finalmente a carte scoperte. Persino *Buonsenso* dell'onorevole Giannini si domanda che cosa si nasconda dietro questa sorpresa dell'ultim'ora, aggiungendo che lo stesso senso di sorpresa avrebbe invaso una parte dei colleghi della democrazia cristiana. La sorpresa ci pare fuori luogo, come è fuori luogo ogni allarmismo ».

Ma la parte più interessante dell'intervento di Pajetta è quella successiva, dalla quale appaiono ben chiare la concezione costituzionale dei comunisti, la loro idea circa le pianificazioni economiche e sul possibile avvento di una società comunista.

Orbene, bisogna proprio dire che se si tolgono le poche affermazioni più strettamente ideologiche, il discorso di Pajetta somiglia stranamente nella sostanza e fin nella lettera a tanti e tanti discorsi, che sentiamo oggi fare dagli uomini del centro-sinistra a proposito di piani.

« Un altro colpo di scena dei comunisti? Credo che forse qualche giornalista possa pensare questo, ma i nostri egregi colleghi che hanno seguito i dibattiti della Commissione dei settantacinque, che hanno certamente letto la relazione, sanno che già in quella sede era stato presentato un articolo che, con le stesse parole, proponeva lo stesso

problema. Difatti, alla relazione dell'onorevole Togliatti erano allegare proposte per parecchi articoli, una delle quali era così formulata: "Allo scopo di garantire il diritto al lavoro di tutti i cittadini, lo Stato interverrà per coordinare e dirigere l'attività produttiva dei singoli e di tutta la Nazione, secondo un piano di massimo rendimento per la collettività». Sono le stesse parole che hanno destato tanta sorpresa e che hanno indotto la Commissione a chiedere una riflessione di ventiquattro ore. Ed era proprio l'onorevole Togliatti, che, nella discussione su questo articolo e su altri, dichiarava che si stava scrivendo una Costituzione, che non è una Costituzione socialista, ma è una Costituzione corrispondente ad un periodo transitorio di lotta per un regime economico di coesistenza di differenti forze economiche che tendono a soverchiarsi a vicenda.

Colpo di scena non direi: abbiamo ripresentato la proposta che avevamo presentato in Commissione. La nostra linea in materia costituzionale è chiarissima. L'abbiamo esposta nel nostro Comitato centrale, nel nostro Congresso, ogni volta pubblicamente, come forse nessun partito ha fatto. Pensiamo di dover riproporre quelli che sono gli elementi fondamentali della nostra linea, salvo a concordare la nostra azione con gli altri Gruppi, nella misura in cui può essere trovata una soluzione che abbia l'appoggio non solo del nostro, ma anche degli altri partiti dell'Assemblea.

Sorpresa no, e, tanto meno, motivo di allarmismo. Crediamo di aver dato più di una prova che consideriamo la Costituzione come una cosa seria. Crediamo che nessuno dubiti, qua dentro, che consideriamo come una cosa seria anche il socialismo. E nessuno dei comunisti crede che il socialismo si possa istituire o introdurre di soppiatto attraverso un emendamento nella Costituzione italiana. La questione è molto più semplice.

Noi abbiamo ieri insieme deciso che questa nuova Repubblica deve garantire il diritto al lavoro. Ebbene, abbiamo voluto che si precisasse, che si dicesse che c'era soltanto l'intenzione, ma che ci fosse una indicazione sul modo come può essere garantito il di-

ritto al lavoro. C'è il problema dell'intervento dello Stato che ha spaventato tanta parte della nostra stampa e che pare abbia spaventato qualche collega. Ma non è una cosa nuova: se ne parla anche in altri articoli. Ed a questo proposito non vale certo dire che la Costituzione non è un programma perchè l'intervento dello Stato nella vita economica è la prassi di ogni giorno. È la prassi italiana e di altri Paesi, dove l'intervento è più efficace, più coordinato, più diretto. E questo non è solo dei paesi socialisti, ma di tutti i Paesi democratici che hanno sentito e sentono il bisogno di realizzare una politica economica con gli strumenti che sono a disposizione dello Stato, e di non farla giorno per giorno, ma di farla secondo un programma, secondo un piano. Forse questa parola può spaventare, ma quando un liberale inglese ha proposto un piano perchè fosse data ai lavoratori una assistenza sociale, c'è stato chi si è opposto ed ha votato contro; ma nessuno si è scandalizzato del fatto che nel Parlamento inglese un liberale presentasse un piano, e lo chiamasse piano. In quasi tutti i Paesi ci sono piani di ricostruzione, piani periodici di coordinamento, di attività. Noi dovremmo augurarci di seguire i paesi che hanno questi piani e che coordinano le loro azioni economiche, piuttosto che spaventarcene.

La posizione dell'onorevole Corbino è spiegabile: è quella di un romantico del liberismo, è l'ultimo dei "moihani" (*Interruzione dell'onorevole Corbino*). Ma non vedrei, per altri banchi dove questi principi di intervento e regolamentazione sono accettati, che cosa possa esserci, che faccia paura ai colleghi, in questa nostra richiesta che non nasconde nessuna intenzione socialista.

Perché vogliamo allora questo emendamento? Vogliamo specificare e sottolineare che su un problema essenziale come questo noi intendiamo andare più in là di una semplice affermazione e vogliamo dimostrare almeno la nostra decisa volontà che sia realizzato ciò che proponiamo. Non è un emendamento socialista o comunista il nostro, non è un emendamento di partito, e perciò preghiamo l'Assemblea di accettare e com-

prendere lo spirito con il quale lo abbiamo formulato. Poichè la dizione stessa dell'emendamento ha sollevato qualche obiezione, dichiaro che là dove si parla di coordinare e dirigere l'attività produttiva, noi proponiamo che alla parola "dirigere" si sostituisca la parola "orientare"; e dove nella conclusione si parla di un piano che dia il massimo rendimento per la collettività, proponiamo che si dica: "un piano che assicuri il massimo di utilità sociale" ».

Assai prossimo ai fautori del centro-sinistra ci appare anche il successivo intervento dell'onorevole Foà.

« Questa è stata una conquista dello Stato democratico moderno: la formazione del bilancio prevista dalla Costituzione.

A distanza di cent'anni da allora, le necessità dell'intervento pubblico dello Stato, in materia economica, si sono talmente accresciute — e tutti noi sentiamo l'acuto disagio del disordine, del caos che presiede alla condotta economica degli enti pubblici — che l'esigenza di piani in questa materia non è una questione ideologica ma è una esigenza di ordine e, direi anche, di giustizia. Bisogna legare questo intervento ad una destinazione sociale affinché esso non sia più manovrato da interessi particolari.

Questo è lo scopo principale dell'emendamento presentato e per cui abbiamo, successivamente, aderito all'emendamento del collega Montagnana e degli altri firmatari, connettendo la richiesta di questa pianificazione, cioè di questo ordine nell'intervento, al diritto al lavoro.

Io sono anche grato all'onorevole Einaudi per aver ricordato alcuni principi di scienza economica e per avermi dato modo di constatare, in questo caso, che la scienza non è in contrasto con la mia coscienza. Devo dire che quando l'onorevole Einaudi ci ha ricordato la formula del massimo rendimento, i suoi dubbi erano de me condivisi. Ma sul punto della massima utilità sociale, circa la incomparabilità delle sensazioni dei vari soggetti economici, il senatore Einaudi stesso ci ha insegnato che quella formula, che gli economisti inglesi esprimevano sinteticamente colla frase "no bridge", ha un va-

lore puramente teorico. Queste disquisizioni teoriche, gli stessi economisti che le facevano, ammonivano di non farle sul piano pratico, perchè qualunque legislatore, qualunque amministratore avesse voluto portare sul terreno pratico la formula del "no bridge" sarebbe rimasto paralizzato nella sua azione economica.

E quando vediamo la necessità anche nel campo internazionale di distribuire le scarse risorse che abbiamo secondo una graduatoria, di importanza e di urgenza, che cosa sono queste graduatorie se non graduatorie obiettive di bisogni?

E in un paese talmente arretrato in fatto di consumi, come è l'Italia, io mi domando se la coscienza pubblica non riconosce che esistono dei bisogni che si possono valutare obiettivamente e che nessuna scala di valutazioni soggettive sul libero mercato potrebbe esprimere, perchè vi sono delle categorie di consumatori che non possono, per mancanza di mezzi e per mancanza di possibilità di consumo, esprimere i loro bisogni particolari sul mercato. Per cui l'esigenza di questi bisogni non può essere che oggettiva, cioè sottoposta a un piano di graduatoria, sottoposta ad una valutazione sociale.

Questa deve essere la coscienza del Paese quando si tratta di sollevare delle zone depresse o delle categorie depresse. In questo caso non c'entra più il problema della non comunicabilità fra la psiche di un soggetto e quella di un altro. Noi sappiamo che quei bisogni ci sono e la coscienza pubblica riconosce che devono essere soddisfatti. Questo è il problema del piano come noi lo poniamo. Non è un contrasto fra il piano e l'iniziativa, è una necessità per mettere ordine e giustizia in queste materie vitali. Questo bisogno è veramente diffuso dappertutto.

Non so se l'emendamento sarà approvato, ma ho speranza che nel fondo delle preoccupazioni da me espresse vi sia qualcosa che può essere comune a tutti i partiti, soprattutto a quei grandi partiti maggiormente responsabili perchè esponenti delle grandi masse popolari. Se questo fondo comune esiste, io mi auguro sinceramente che un punto d'accordo possa essere trovato in prosieguo:

la Costituzione italiana deve portare traccia di questa esigenza, che è di tecnica moderna e di giustizia sociale. (*Applausi a sinistra*).

BELOTTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BELOTTI. Colgo l'occasione di questa dichiarazione di voto per dichiarare all'Assemblea, come firmatario dell'emendamento in discussione ed essendo, in certo senso, responsabile di aver dato inizio a questo dibattito col mio emendamento di ieri, di essere grato all'onorevole Einaudi e all'onorevole Pajetta, per avere essi contribuito a spostare questa discussione da quell'atmosfera di drammaticità, che sembrava dovesse assumere all'inizio della seduta, a giudicare dai commenti della stampa di stamane, e per avere elevato il dibattito in una sfera serena.

Effettivamente non vi è stata, da parte mia, nessuna intenzione di insinuare nella Costituzione un elemento che risolvesse a pro' dell'una o dell'altra parte un dibattito ideologico o programmatico essenziale, che pensasse, cioè, di risolvere il problema fondamentale che angustia molti di noi, quello della libera iniziativa e dell'intervento statale.

Mi richiamo a quanto dissi ieri e che suppongo possa avere trovato risonanza nel fondo dell'animo vostro. Vi è oggi un problema centrale: vi sono delle necessità di intervento, che qualunque persona responsabile, a qualunque partito appartenga, non può disconoscere.

Ma noi sappiamo quanto questi interventi siano caotici ed empirici ed esposti alla pressione di interessi particolari ed oligarchici.

Noi pensiamo che si debba dare ordine a quel tanto di intervento pubblico che è necessario nell'economia moderna.

Sono grato all'onorevole Einaudi di aver chiarito un punto importante. Egli ha detto: il bilancio è un piano finanziario. Esatto. Io ricordo che lo Statuto Albertino ed in genere gli statuti e i patti costituzionali moderni prevedevano l'impegno statale di fare il piano finanziario, perchè la materia dell'intervento statale in campo finanziario era tal-

mente delicata, che si richiedeva la sua pianificazione, come una garanzia democratica ».

Forse Foa si era sforzato ancor meglio di Pajetta nell'usare un linguaggio più conforme a quello, che quasi vent'anni dopo dovevamo riudire dai fautori del centro-sinistra, tutti tesi nell'intento di far digerire ai loro elettori della borghesia e del ceto medio le amarissime pillole delle pianificazioni.

Nel 1947, però, le posizioni contrastanti erano ancora abbastanza nette; eppure fra tutte le ambiguità, le compromissioni e le indecisioni dei partiti di centro messe a nudo dalla sferzante ironia di Nitti, la maggioranza della Costituente seppe prendere una decisione assai precisa ed inequivocabile, in un voto riguardante il significato fondamentale delle pianificazioni.

Interessano soprattutto le parole dei deputati democristiani, i quali pur fra le fondamentali ambiguità rifiutarono, allora, la idea della pianificazione generale ed integrale.

Estremamente sicuro fu l'onorevole Belotti, le cui parole vennero salutate da « approvazioni al centro » e da « commenti a sinistra ».

Si tratta di un discorso semplice, breve, ma chiarificatore nel comprendere il significato vero dei diversi termini adoperati nell'elaborare gli articoli della Costituzione:

BELOTTI. Sarò brevissimo, in quanto intendo limitarmi a completare quello che ha detto l'onorevole Pajetta nel suo intervento chiarificatore. Egli non è stato completo. Forse ha letto solo la relazione dell'onorevole Togliatti, ma non ha letto un'altra relazione apparsa negli Atti della Commissione per la Costituzione.

A pagina 109 del volume secondo si legge, nella relazione presentata alla terza Sottocommissione dallo stesso suo compagno di partito, onorevole Antonio Pesenti:

» Da un punto di vista di fatto è chiaro che soltanto un'organizzazione sociale basata sulla proprietà collettiva dei mezzi di produzione e su di un piano economico dell'investimento e della produzione può assicura-

re la realizzazione del diritto al lavoro, inteso appunto non come affermazione morale, ma come obbligo giuridico dello Stato a procurare lavoro”.

Da questo deriva, forse, che tale principio non debba essere sancito in una Carta costituzionale moderna di uno Stato basato sulla proprietà privata? Mi pare di no. Io penso che tale principio debba essere sancito anche nella Carta costituzionale nostra. Il principio del diritto al lavoro in una società in cui sia ammessa la libertà di investimento dei mezzi di produzione diventa un obbligo generico, una indicazione in favore di una politica di piena occupazione e di spesa pubblica, cioè di intervento dello Stato nella vita economica, con varie forme tendenti, nel loro complesso, al raggiungimento di tale meta, per quanto essa sia possibile nel sistema capitalistico di produzione e ciò in netto contrasto con i criteri informativi della politica economica della società capitalista di concorrenza che hanno ovunque prevalso nel passato. Questo principio, qualora venisse sancito dalla Costituzione, oltre a costituire una precisa indicazione di politica economica e affermare una esigenza della coscienza popolare moderna, avrebbe inoltre conseguenze giuridiche importanti. Da esso, e non da altri, può derivare il principio del diritto al riposo retribuito ed alla protezione sociale, intesa non come organizzazione assicurativa mutualistica di carattere privato — sia pure con riconoscimento e controllo statale — ma come preciso obbligo della società di garantire un minimo di vita e di difesa sociale a chi, per colpa non sua o per inabilità, non ha il lavoro a cui avrebbe diritto. Ecco perché anche nella nostra società è bene affermare il diritto al lavoro. Se esso, nella sua forma principale, non è immediatamente attuabile, sta tuttavia alla base di diritti sussidiari, sostitutivi, che possono essere immediatamente realizzati».

Questa tesi, e non quella dell'onorevole Togliatti (evidentemente ispirata al paradigma sovietico), era prevalsa in seno alla Commissione plenaria. L'articolo 37 (secondo comma) del progetto di Costituzione detta appunto: "La legge determina le norme e

i controlli necessari perchè le attività economiche possano essere armonizzate e coordinate a fini sociali”.

Condivido le eccezioni che sono state mosse all'emendamento aggiuntivo proposto dagli onorevoli Montagnana ed altri, soprattutto per quanto riguarda la sua conciliabilità col secondo comma (già approvato) dello stesso articolo 31, il quale sancisce il dovere per ogni cittadino di svolgere un'attività o una funzione "conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta". Indubbiamente, il governo di uno Stato totalitario può garantire lavoro ai proletari disoccupati, imponendo ad essi l'esecuzione di opere utili alla collettività, ma che, dal momento che esse implicherebbero troppo gravi sacrifici per i singoli, nessuno accetterebbe di compiere in regime di libertà. Un Governo può far costruire ferrovie e canali in tundra desolate e flagellate da tempeste di neve, o in terreni paludosi, valorizzando sì regioni ricche di materie prime, ma con enorme spreco di vite umane».

La conclusione di tutto lo svolgimento fu il radicale e solenne rifiuto della « pianificazione integrale imposta dall'alto ».

« Una pianificazione integrale imposta dall'alto postula una elefantiasi burocratica che può essere spinta fino al soffocamento della libera scelta del lavoro e della libera iniziativa, molle del progresso sociale. Nella Russia Sovietica, ad esempio, com'è noto e documentato dal Codice Sovietico del lavoro, la distribuzione del lavoro non è riservata alla spontanea scelta individuale: è una funzione sociale, è una prerogativa esclusiva dello Stato imprenditore. Noi non abbiamo paura delle parole, ma siamo avversi a una pianificazione integrale ispirata a quel "produttivismo" che è nettamente in contrasto con la nostra concezione umana e cristiana dei diritti naturali e fondamentali della persona ».

Nè meno esplicita in proposito fu la dichiarazione di voto dell'onorevole Taviani, a nome di tutto il gruppo democristiano.

È bene anche qui rifarci all'obiettività dei resoconti, evitando i pericoli di arbitrio e di eccessiva semplificazione, insiti nello sche-

matismo dei riassunti. Anche l'onorevole Taviani mostrava di avere rotto l'atmosfera del compromesso, delle confusioni e delle reciproche omertà, che tanto avevano informato di sé i lavori dei Costituenti, dal momento che aveva dichiarato di trovarsi di fronte ad « una sostanziale divergenza fra la concezione comunista dell'economia e la concezione », propria del suo gruppo.

Sintomatica, in merito, ci appare la sua conclusione:

« L'onorevole Nitti ha detto ieri che spesso falce e martello e aspersorio si sono trovati d'accordo, alludendo ancora una volta a pretesi compromessi che sarebbero stati alla base del Titolo III.

Ora è bene ribadire che, se nella strada che intendiamo seguire c'incontriamo con altri che partono da punti diversi e che in un domani, forse non immediato, hanno mete diverse dalle nostre, noi non ci preoccupiamo e tanto meno ci dogliamo se possiamo insieme compiere qualche cosa di concreto o votare insieme una norma di legge. Ma, quando sulla nostra strada l'incontro non avviene, serenamente cerchiamo con azione democratica di far prevalere il nostro punto di vista. Ed è per questo che, dopo aver votato ieri, anzi dopo aver promosso assieme ai comunisti e ai socialisti l'affermazione del diritto al lavoro e l'impegno della Repubblica a renderlo effettivo, votiamo oggi contro l'emendamento Montagnana che, pur non affermandolo esplicitamente, apre la strada alla pianificazione integrale dell'economia. (*Applausi al centro*) ».

Ma vediamo dal resoconto la parte centrale dell'intervento di Taviani:

« L'effettiva realizzazione del pieno impiego può implicare la necessità di un'integrale pianificazione dell'economia? Deve implicare l'accentramento di tutte le iniziative economiche sotto un'unica direzione che organizzi la produzione, ordini la distribuzione, determini ed imponga i bisogni anche individuali, elimini qualsiasi proprietà privata, qualsiasi libertà di iniziativa, tutto riducendo alla burocrazia di un complesso congegno collettivo?

Una voce a sinistra. Chi dice questo?

TAVIANI. Lo dico io. Effettivamente, l'attuazione, in senso assoluto, della politica del pieno impiego può implicare anche questo. Per una garanzia assoluta del pieno impiego, una politica economica di questo genere può essere necessaria. Necessaria, ma non sufficiente. Infatti, quand'anche una politica di questo genere dovesse ritenersi necessaria, non sarebbe sufficiente in un paese povero, e sovrappopolato come il nostro, per il quale sarebbe più che giustificato dubitare che non sia possibile assicurare un pieno impiego se non si ricorra anche ad una forte e ordinata emigrazione. Tuttavia, anche quando un'integrale pianificazione dell'economia risultasse sufficiente, noi non riteniamo che in alcun caso ad essa si debba ricorrere e ciò per due motivi fondamentali: 1) perchè un'economia integralmente pianificata, e quindi collettivizzata, per quanto la si voglia e possa idealmente proiettare allo scopo del benessere collettivo e quindi anche del pieno impiego, lascia troppo facilmente la possibilità di cedere alla tentazione di indirizzarla ed altri scopi, come egemonie imperialistiche o privilegio di ristrette cerchie classistiche o ideologiche; 2) perchè un'economia integralmente pianificata sacrifica di necessità altri diritti della persona, altrettanto naturali ed originari quanto il diritto al lavoro, e, per esempio, il diritto all'appropriazione personale, al quale, con calorose parole, si richiama ieri l'onorevole Zuccharini.

Ed è stato proprio nel discorso dell'onorevole Zuccharini di ieri che è stato citato Giuseppe Ferrari. Orbene, questo scrittore, pensatore, filosofo, economista del secolo scorso, perchè è attuale ancora oggi? Non certo per il suo radicale anticattolicesimo; è ancora oggi attuale perchè nella sua " *Filosofia della rivoluzione* ", egli ha dimostrato l'impossibilità di conciliare l'assoluto principio della libertà con l'assoluto principio della eguaglianza.

Il principio della libertà, applicato in senso assolutistico, porta fatalmente a distruggere l'eguaglianza, come viceversa il principio dell'eguaglianza applicato in senso assolutistico porta a distruggere la libertà.

Questo ha dimostrato Giuseppe Ferrari, ed è effettivamente così.

Qualche cosa di simile si può dire di una politica economica che sia esclusivamente, e insisto su questo esclusivamente, orientata allo scopo di far lavorare tutti i cittadini.

Come si potrebbe realizzare tale scopo, se non attuando alcuni dei principi citati dall'onorevole Einaudi e per esempio: deportare masse di lavoratori da un luogo all'altro dello Stato?

Si dirà allora: perchè avete votato il diritto al lavoro? Avete fatto un'affermazione platonica?

No, il riconoscimento di un diritto naturale dell'uomo al lavoro implica innanzi tutto per noi il diritto di lavorare (quel diritto che il regime hitleriano ha negato agli ebrei) ed implica l'impegno dello Stato a promuovere tutte quelle condizioni (si intende compatibilmente ed in armonia col rispetto degli altri diritti naturali dei cittadini) affinché sia assicurato ad essi il lavoro e quindi l'esistenza. Questo è uno degli scopi, se si vuole anche il primo scopo, ma non l'unico scopo, non l'unico fra i fini sociali, di cui parla l'articolo 37.

Si è parlato qui di piani che sono graditi all'onorevole Corbino e di piani che riuscirebbero graditi all'onorevole Pajetta. Noi non siamo contrari a ritenere che siano necessari anche dei piani economici formulati dagli organi pubblici, qualche cosa di più e di diverso dal piano economico individuale, a cui ha fatto riferimento esplicito l'onorevole Einaudi.

Noi non siamo affatto contrari, anzi desideriamo dei piani del tipo di quello Beveridge, ricordato stamattina dal collega Grieco; ma saremmo, per esempio, contrari a piani del tipo di quello quadriennale nazista, che cominciava proprio con questa affermazione: " il cittadino tedesco ha il diritto di pretendere che l'organizzazione statale del popolo trovi i mezzi e le vie per procurare lavoro al popolo ".

Anche questo è stato un piano teso, almeno teoricamente, a soddisfare il diritto al lavoro, ed a questo non siamo favorevoli ».

La stessa conclusione fu accolta dal gruppo repubblicano, per bocca dell'onorevole Mazzei:

« MAZZEI. Il gruppo repubblicano voterà contro l'emendamento Montagnana.

C'è una precisa tradizione dottrinarica del nostro partito, alla quale noi cerchiamo sempre, per quanto possibile, di attenerci scrupolosamente.

Le parole che si usano in un testo costituzionale devono essere usate in quella che è l'accezione corrente. Ora, il problema di questo emendamento è proprio nel senso che si dà alla parola " piano ".

Noi repubblicani non siamo pregiudizialmente contrari all'intervento statale (*Interruzioni — Commenti*), anche perchè gli stessi teorici liberali hanno dimostrato ad usura che lo stesso liberalismo non esclude l'intervento statale: è questione di grado e di misura.

Si tratta, dunque, di vedere di quali " piani " si tratta: se si tratta d'una pianificazione generale e totale, la quale fa sì che lo Stato investa con la sua azione tutto il movimento economico-sociale; a questo, evidentemente, noi siamo contrari, perchè non solo il pensiero repubblicano italiano, ma il pensiero repubblicano di tutta Europa è contrario a questa tesi.

Giustamente, Ortèga, il grande repubblicano spagnolo, dice che uno dei maggiori pericoli, cui va incontro l'età contemporanea, è quello della " statizzazione della vita ".

Noi non vogliamo statizzare la vita.

Ciò non significa che noi non sentiamo le preoccupazioni e le esigenze sociali che mirano a rendere il diritto al lavoro effettivo per tutti. Chè anzi, questo è tradizionale della scuola repubblicana italiana, di quella scuola che ha iniziato il movimento operaio in Italia e alla quale, quindi, nessuno può in buona fede rimproverare di non curare l'interesse degli operai, nemmeno i colleghi comunisti, i quali si associano alle tesi che loro fanno più comodo, in tante circostanze, e non vogliono permettere che noi appoggiamo una tesi perfettamente coerente con la no-

stra tradizione dottrinale. (*Commenti a sinistra*).

In particolare, io devo precisare: l'emendamento parla di garantire il diritto al lavoro.

Nei dibattiti svoltisi in seno alla Commissione dei settantacinque il diritto al lavoro è stato unanimemente concepito e voluto come un diritto potenziale, vale a dire come una esigenza etico-giuridica, che lo Stato riconosce valida, e che noi repubblicani siamo ben lungi dal non ritenere tale. Ragione per cui abbiamo votato con tutta tranquillità per il diritto al lavoro e per tutte le misure che lo Stato dovrà adottare, per renderlo più che possibile concreto e reale. Questa è una posizione. Quella, cioè, del diritto al lavoro come diritto potenziale. Altra posizione è quella del diritto al lavoro inteso come diritto positivo al quale si attribuisce una immediata e concreta garanzia, quale quella di un piano economico, che, in questo caso, non può non essere inteso nel senso di quella pianificazione totale, che non possiamo accettare perché non siamo marxisti ».

Il rappresentante repubblicano aggiunse anche qualche precisazione circa il significato da riconoscere alle espressioni dell'attuale articolo 41 della Costituzione (articolo 37 del progetto):

« Con questa norma dell'articolo 37 (che noi esamineremo e che noi repubblicani voteremo senz'altro) è assicurata la possibilità che lo Stato adotti tutti quei provvedimenti e quelle forme di programmazione economica che possono avere carattere sostanziale di piani, per fini determinati e contingenti ».

Appare così evidente come la maggioranza vedesse senza contestazioni, nell'articolo 41, la previsione del potere di promuovere « programmazioni » e « controlli » di settore, non globali.

E' interessante che anche uomini, non certo di destra, come l'onorevole Amendola, espressero l'intenzione di rifiutare il piano « globale ».

« Un'impresa pianificata non solo infatti è un'industria che si trova sotto il controllo dello Stato, ma è un'industria che si esplica per mezzo dei funzionari dello Stato. Ora,

sul conto dei funzionari di Stato, non mi faccio in materia economica grandi illusioni e divido i sospetti che in questa materia si sono manifestati da varie parti.

Per conto mio, sono talmente sicuro che almeno in Italia una generalizzata pianificazione vorrebbe dire la sottomissione dell'industria, nè più nè meno, ai funzionari, che, contro questa idea, mi iscrivo senza difficoltà. Non abbiate paura di rimaner senza piani. Un'industria senza piani è inconcepibile. Se fortunatamente non c'è quello dei funzionari, ci sarà quello del privato imprenditore, che, del resto, ci è stato sempre ».

Persino l'onorevole Parri allora votò contro la tesi dell'emendamento Montagnana ed altri, parlando nei termini che seguono.

« PARRI. Io sento il bisogno di aggiungere qualche parola, soprattutto indirizzandomi ai colleghi del settore di sinistra, per spiegare le ragioni della contrarietà nostra all'emendamento presentato dagli onorevoli Pajetta e Foa; contrarietà, direi anzi piuttosto disagio, fra la diffidenza antistatalista che è forte non solo nella nostra corrente, ma in tutto il Paese, ed è ben giustificata in uno Stato che ha forti tradizioni solo in senso burocratico, in cui i partiti si presentano ancora come provvisori, le classi politiche quasi ancora improvvisate, e mancano il freno ed il contrappeso fondamentale all'oppressione statalista, cioè tradizione, esperienza e capacità di autogoverno: disagio, dicevo, fra questa tendenza e la coscienza dei compiti sociali che allo Stato spettano. Fortissima coscienza, tanto che anche per noi sono i fini sociali che comandano, e ad essi la politica economica dello Stato deve essere subordinata. Ciò evidentemente, se questa subordinazione si deve tradurre in una politica concreta, implica dei piani economici.

Noi stessi ci proponiamo, appena sia superata questa fase acuta di crisi economica, di presentare qualcosa che per l'Italia abbia il carattere e la portata che il piano Beveridge ebbe per l'Inghilterra.

Questa nostra posizione, se vogliamo andare più a fondo, trova la sua radice nella nostra concezione generale della società italiana per la quale, nella fase storica che essa

attraversa, è capace di assicurare l'*optimum* sociale ed è storicamente congrua una politica che riesca a contemperare la convivenza dell'impresa capitalistica privata, caratterizzata dalla libertà della scelta e dal rischio, con un'azione ed un intervento dello stato necessari e sufficienti a realizzare i suoi fini sociali.

Ora, noi avevamo ritenuto che questa esigenza fosse già soddisfatta dalla dizione del primo capoverso dell'articolo 31, che io avevo trovato ardito e soddisfacente. In esso si dice che si riconosce il diritto al lavoro e che questo diritto al lavoro implica che lo Stato promuova le condizioni per renderlo effettivo. Che cosa può significare questo in un Paese di 46 milioni di abitanti, con il ridotto territorio agrario e la scarsità di materie prime che esso ha? Significa evidentemente una politica capace di sviluppare quelle attività industriali che abbiano maggiori capacità di assorbimento di mano d'opera, d'incorporamento di lavoro nel prodotto, e che l'economia agraria sia la più adatta allo stesso fine. Questa politica implica di per sé un piano, e per questo, amico Foa, ritengo superfluo il vostro emendamento.

Lo ritengo anche pericoloso per l'impressione che esso può dare all'opinione pubblica giustamente diffidente: lo statalismo è implicito nella parola "piano". Aggiungo che la stessa formulazione del vostro emendamento è impropria ed equivoca. Voi parlate di "attività produttiva": quale ragione vi è di trascurare l'attività di scambio, e soprattutto la politica del credito? Voi sapete bene che in un paese come il nostro, in fondo, il solo controllo degli investimenti è necessario e sufficiente ad orientare la politica economica secondo il massimo di convenienza.

Voi parlate di "utilità sociale", e questo — è stato già detto — introduce un criterio soggettivo di scelta, pericolosamente esposto all'arbitrio di variabili maggioranze politiche. Voi avete parlato prima di "massimo rendimento" che, collegato all'attività produttiva che voi volete pianificare, introduce un criterio grezzamente produttivistico che può essere contraddittorio con il criterio dell'utilità sociale ».

8. — Nella stessa seduta del 9 maggio 1947 si ebbe un importante intervento dell'onorevole Einaudi che dimostrò come un piano generale totale o globale sarebbe riuscito del tutto incompatibile col principio di libertà nella scelta della professione o del lavoro.

Anche a proposito dell'emendamento dell'onorevole Montagnana ed altri, diceva Einaudi:

« C'è però un'altra difficoltà alla quale io mi sono trovato di fronte nell'esaminare il principio stabilito nell'emendamento: ed è che esso soffre della medesima interpretazione limitatamente benevola che si deve dare a tutti gli sforzi di coloro che vogliono conciliare l'inconciliabile.

Se i colleghi mi permettono, vorrei ricordare quella che è l'esperienza quasi semiscolare di insegnante di una facoltà giuridica.

La maggior parte degli scolari diligenti, quando apprestano le tesi di laurea, si trovano di fronte alla difficoltà delle opinioni diverse delle fonti studiate. C'è l'illustre autore A il quale ha un'opinione (tutti i professori sono illustri o sono chiarissimi, a seconda di una certa gerarchia che si forma fra di essi, e, comunque, non sono mai meno di egregi) mentre ci sono altri egregi uomini i quali sostengono una opinione B. Ed allora lo scolaro diligente cerca di trovare una conciliazione, quella cioè che si chiama la via di mezzo fra le diverse opinioni divergenti. Ed allora, per lo più, le commissioni di laurea, le quali apprezzano la diligenza e non vogliono far sì che essa non sia compensata, si spingono fino agli estremi a cui possono arrivare, ossia fino al 98 che è il gradino inferiore ai pieni voti legali, ma non arrivano ai pieni voti legali, in quanto questi ultimi suppongono una sintesi, vale a dire un'opinione personale.

Orbene, questo emendamento, unito con i primi due commi dell'articolo 31, che noi abbiamo già approvato, mi ha l'aria di integrare un componimento diligente da parte di uomini egregi e studiosi i quali cercano di trovare una conciliazione fra principi che sono fra loro fundamentalmente contraddittori. Noi abbiamo, nel comma secondo,

già approvato, stabilito alcune parole le quali contraddicono ad una parte del medesimo comma, ma contraddicono ancora più apertamente all'emendamento che ci è presentato.

Abbiamo dichiarato infatti che ogni cittadino ha il dovere di svolgere una attività od una funzione ecc. ecc. "conformemente alla propria scelta".

Queste parole "alla propria scelta", già da noi approvate, rendono logicamente impossibile di approvare altre parole le quali dicono che la scelta deve esser fatta da qualcun altro, che è lo Stato. C'è una contraddizione insanabile fra un piano che procede dall'alto, come quello insito nell'emendamento presentato al nostro esame, e le parole già da noi approvate, "alla propria scelta".

Lo Stato fa un piano: questo stabilisce che quella data industria in quella data località dovrebbe impiegare 50.000 operai, ma gli operai per propria scelta non sarebbero 50.000 ma solo 10, 15, 20 mila. Quindi il piano che è formulato dall'alto è di impossibile applicazione. Non può essere applicato poichè, se noi lasciamo alla libera scelta dell'individuo — come abbiamo già stabilito — la scelta della professione o del mestiere o comunque dell'attività di questo individuo, non possiamo poi affidarci al puro caso allorchè abbiamo bisogno di impiegare in una industria 50.000 operai e di investirvi per esempio i 50 od i 100 milioni od il miliardo di lire di capitale che sarebbero necessari per realizzare il piano stabilito. Nella maggior parte dei casi tali elementi non coincideranno affatto e il piano sarà di impossibile applicazione.

Il che vuol dire che se un determinato piano deve essere imposto dall'alto, se questo piano è imposto dallo Stato ed investe l'intera economia del paese, il piano non può logicamente e di fatto consentire la libera scelta della professione, del mestiere o dell'arte da parte dell'individuo.

Quindi, adottando l'emendamento, noi verremmo implicitamente a negare il principio che noi stessi abbiamo già ieri affermato della "libera scelta".

Dovremmo ritornare su quel principio e stabilire invece il principio opposto: quello del lavoro coatto, degli eserciti del lavoro, che ho sentito ieri che era stato proposto da qualche collega. Fra il principio (da noi respinto, del lavoro coatto, degli eserciti del lavoro, e l'emendamento che è stato a noi presentato c'è logica connessione, ma la stessa logica connessione non esiste fra il principio della libera scelta, da noi già approvato, e il principio del piano deliberato dall'alto per raggiungere — come ho detto prima — un fine che è di impossibile ed illogica definizione e che, se sarà definito, lo sarà dall'arbitrio del legislatore».

E ribadiva il proprio pensiero con l'osservanza che l'approvazione di un piano sarebbe stata frustrata in un regime ove si fosse mantenuta effettivamente la libertà professionale.

«Noi non abbiamo bisogno di piani complicati imposti dall'alto e di assurda applicazione, in quanto almeno uno dei fattori produttivi si comporterà sempre in modo diverso dal previsto; senza contare che, finchè è sancita la libertà di scelta delle professioni, almeno uno dei fattori sarà disponibile in quantità diversa da quella decretata dai piani. Le leggi di cornice che stabiliscono limiti all'iniziativa privata favoriscono sempre l'iniziativa individuale e fanno sì che questa possa svolgersi completamente; i piani generali dall'alto la mortificano.

Debbo chiedere venia ai colleghi di diverse opinioni politiche se forse non rendo eccessivo omaggio alla novità del sistema dei piani che vengono dall'alto, che essi auspicano. I piani dall'alto non sono una novità ma una cosa antica quanto il mondo e in tutte le carte di tutti i principi (non dell'epoca illuministica, perchè allora incominciava la critica) dell'epoca di decadenza, che venne dopo quella la quale spinse l'economia italiana nel 1200 e 1300 a fastigi mai prima raggiunti, essi diventarono comuni: e furono allora e saranno di nuovo in avvenire — se essi saranno nuovamente applicati — non uno strumento di elevazione sociale ed economica, ma uno strumento di oppressione politica.

Fu durante i secoli dalla fine del '500 alla metà del '700 che quei piani di riorganizzazione economica provenienti dall'alto si fecero più frequenti, e non un editto si può leggere di quell'epoca nel quale non sia detto che i principi volevano recare benefici ai sudditi e volevano promuovere l'economia restringendola entro vincoli che allora si chiamavano corporazioni d'arti e mestieri: illegittime eredi, queste, delle vere corporazioni libere che esistevano nel 1200 e nel 1300 ».

Aderiva al pensiero anche l'onorevole Corbino.

Il problema è oltremodo complesso poiché involge i rapporti generali fra pianificazione e libertà dell'individuo.

Ci si può accontentare qui di osservare che qualsiasi lesione alla libertà di scelta della professione non solo tradirebbe il dettato costituzionale, ma riuscirebbe contraddittoria ai fini stessi della pianificazione, come consentita nel nostro ordinamento.

L'articolo 4 della Costituzione pone come principio fondamentale il dovere di svolgere attività di lavoro « secondo le proprie possibilità e la propria scelta ». Si può ricordare come in seno alla Costituente l'introduzione del principio fosse stata, in un primo tempo, vivamente sostenuta dalla sinistra, mentre che qualche perplessità fosse stata espressa dai liberali: alla volontà della scelta una veduta conservatrice contrapponeva la necessità di dovere lavorare secondo le effettive e contingenti possibilità.

L'esigenza di consentire a tutti la scelta secondo il merito è divenuta un *leit motiv* della classe dirigente; e rappresenta anche un orientamento comune nell'interpretazione data alle norme costituzionali.

Così il Mortati nelle « Istituzioni di diritto pubblico » (ed. C.E.D.A.M. - Padova 1962, p. 842) spiega il senso dell'articolo 3 della Costituzione ove si specifica l'obbligo della Repubblica di elevare la condizione di « coloro la cui inferiorità è dovuta all'assetto economico sociale che, in via di fatto, ostacola il pieno spiegamento della personalità e la partecipazione all'organizzazione del paese, nei vari aspetti che essa assume ».

E precisa che tale enunciazione costituzionale comporta l'« obbligo per la repubblica di rimuovere detti ostacoli, promuovendo una trasformazione della struttura economico-sociale tale da eliminare, da un lato, situazioni di privilegio non connesse o non proporzionate all'attività di lavoro, e da elevare dall'altro la condizione delle categorie sottoprotette, nel senso non solo di attribuire ai loro appartenenti i mezzi per condurre un'esistenza dignitosa ma anche di renderli fattori attivi e consapevoli in tutti i settori dell'organizzazione sociale, in relazione alle capacità di ciascuno ».

Poco più avanti lo stesso Autore molto chiaramente precisa:

« Può ricondursi all'esigenza della libertà di esplicazione della personalità spirituale anche quella che si riferisce alla scelta dell'attività di lavoro, qual è consacrata nell'articolo 4 ».

Il principio che le attività economiche pubbliche e private siano dirette alla tutela della dignità umana ed allo sviluppo della personalità, esclude che le norme della Costituzione si possano interpretare come dirette solo al fine di accrescere lo sviluppo della produzione e di procedere alla redistribuzione dei redditi. Una conferma è data dal rilievo, come notava di recente il professor Dell'Amore (v. « Politica educativa e sviluppo economico », ed. Giuffrè, Milano 1964, p. 5), che l'attuazione del principio costituzionale dell'istruzione media obbligatoria aumenta « il peso economico della popolazione inoperosa che grava sui redditi delle classi centrali di età ». Lo stesso discorso è da farsi per quanto riguarda la realizzazione del diritto, previsto nell'articolo 33 della Costituzione, dai capaci e meritevoli a « raggiungere i più alti gradi degli studi ».

Perché questo diritto abbia un senso bisogna che si possa esercitare liberamente; bisogna, cioè, che il capace e meritevole abbia modo di dedicarsi allo studio della disciplina, alle quali lo inducono le proprie attitudini e preferenze. Solo così potranno avere un senso le belle parole pronunziate dall'onorevole Marchesi alla Costituente, il

quale affermava: « È interesse della Nazione che ognuno abbia modo di fecondare i germi del proprio destino e che possa sollevarsi non sugli altri ma in mezzo agli altri, liberamente, con tutte le naturali ricchezze che egli possiede ».

Anche qui ci troviamo di fronte a finalità che esulano dal mero e gretto calcolo dell'interesse monetario ed economico. Anche questa osservazione serve a provare che il piano secondo la Costituzione deve rimanere strumento di elevazione della personalità umana, e non già essere diretto ad accrescere solo una qualche potenza economica o politica.

Le osservazioni che precedono trovano una conferma nell'esperienza delle pianificazioni attuate in Francia. Nel testo del citato « Parere del Consiglio economico e sociale francese » (a pagg. 22 e seguenti) si danno interessanti notizie sulle controversie svoltesi in Francia ed anche altrove, fra studiosi e pratici, a seconda che fossero fautori di una « programmazione discrezionale » oppure di una « programmazione formalizzata ». Si tratta di due formule molto note agli esperti. Per la prima si procede con la procedura seguente:

« Nella prassi e allo stato attuale degli elementi della programmazione, lo schema iniziale viene realizzato attraverso i metodi normali della proiezione economica e i vari schemi alternativi vengono impostati attraverso accorgimenti sufficientemente " discrezionali ". Ogni schema viene ottenuto cioè partendo da una variante apportata ad uno dei parametri dello schema iniziale, attraverso una gamma di approssimazioni successive che lascia molto spazio agli adeguamenti pragmatici e rimane pertanto " incolato alla realtà ". Nella misura in cui non ha bisogno di rendere implicita la totalità delle relazioni che collegano tra di loro le grandezze economiche, tale programmazione risulta compatibile con l'attuale insufficienza relativa dei dati statistici ».

Il progressivo variare degli schemi quindi, può anche dare adito ad arbitrii, e comunque accresce in notevole misura il potere

dell'autorità preposta al piano, e rende assai più difficili i controlli. Ciò si riconosce nello stesso Parere (pagg. 24 e 26) ove è precisato quanto segue:

« Quindi, se attraverso la " formalizzazione " il modello prescelto consente di intendere meglio il meccanismo di sviluppo e di localizzare con maggiore precisione la discussione sulla scelta delle ipotesi iniziali, " la programmazione discrezionale autorizza, per la propria flessibilità, a far ricorso a processi intellettivi, in mancanza di informazione statistica, per ritrovare la solida base della realtà ».

Ecco perchè, nonostante gli incontestabili progressi che dobbiamo soprattutto ai lavori di formalizzazione di Bernard e Nataf, ancora non disponiamo di dati statistici sufficientemente abbondanti per affidarci completamente alla formalizzazione e creare un grande modello matematico da cui far uscire integralmente il V piano.

Infine il problema globale dell'economia francese viene diviso in una serie di problemi parziali da esaminare secondo un determinato ordine: prima la produzione e le sue utilizzazioni, poi i redditi e il finanziamento; infine la mano d'opera. " Se il risultato di tali studi successivi porrà in evidenza delle contraddizioni, i primi studi dovranno essere ritoccati e così via di seguito, il che ha l'inconveniente di provocare modifiche nelle ipotesi di partenza e di far perdere di vista il tracciato d'insieme del programma " ».

Per contro il criterio della « formalizzazione » corrisponde ad un « processo che, partendo da un complesso di dati, si inserisce in un sistema di relazioni (o modelli) e, attraverso un calcolo automatico, ne deduce i valori delle incognite del programma ». Si rileva altresì che il criterio stesso (v. Parere cit., pp. 25 e 26):

« — permette di ricorrere ai calcolatori elettronici e di ottenere rapidissimamente varianti del programma che corrispondono sia ai rischi esogeni, sia alle possibili scelte diverse sui dati di partenza;

— permette sin dall'inizio una discussione sulla scelta dei dati e sul sistema di rela-

zioni che costituisce il modello, il che elimina il rischio di equivoci sulle ipotesi prescelte in partenza o contestazioni sui risultati acquisiti;

— consente di tracciare con maggiore precisione la linea di applicazione del piano durante ciascuno degli anni del suo svolgimento ».

Un tale tipo di programmazione, si dice « respinge qualsiasi arbitrio nella elaborazione di ciascuno schema e soprattutto nella scelta delle varianti che stanno all'origine di ognuno di essi », e « consente di intendere meglio il meccanismo di sviluppo e di localizzare con maggiore precisione la discussione sulla scelta delle ipotesi iniziali ».

Nel suo citato Parere il Consiglio economico e sociale francese però ha dovuto riconoscere come nel 1963 la prospettiva di una irrealizzabile, a causa della mancanza di « formalizzazione integrale » del Piano fosse irrealizzabile a causa della mancanza di dati statistici sufficienti e dell'impossibilità conseguente di creare un grande modello matematico comprendente tutto il V piano generale francese. Il Consiglio tuttavia sosteneva la necessità di procedere a « formalizzazioni parziali », prendendo come ragione il richiamo alla « disposizione legislativa che d'ora innanzi istituisce in seno alle assemblee parlamentari un dibattito preliminare sugli orientamenti generali del piano » ed alla correlativa esigenza che « questo dibattito risulti chiaro e la votazione priva di ambiguità ». Il Consiglio proponeva allora di applicare il criterio formale all'approvazione delle varianti al V piano francese. Ora è dubbio una simile proposta potrebbe venir realizzata presso di noi, a causa della mancanza di ogni esperienza in materia di piani. Appare pacifico comunque che una pianificazione integrale non potrebbe venire formalizzata, e perciò sfuggirebbe all'effettivo controllo del Parlamento, prescritto in base alla riserva di legge di cui all'articolo 41 della Costituzione. È probabile che da noi la riserva di legge possa avere qualche valore solo per le pianificazioni parziali e di settore. Si può segnalare in merito anche la

tendenza, manifestatasi in Francia, nel senso di « regionalizzare » il piano generale, ossia di articolare il piano nazionale in una serie di piani di settore specificati per territorio e per materia.

Ci siamo soffermati sui dubbi di legittimità costituzionale che incontra l'adozione del criterio della pianificazione integrale o globale. La questione è oltremodo complessa, e sarebbe vano pretendere di dare facilmente una risposta.

Ma proprio le difficoltà e l'incertezza in cui si sono dibattute la dottrina e la stessa Corte costituzionale, avrebbero dovuto essere tenute presenti ed esaminate in modo adeguato dai promotori dell'annunziato programma.

Ciò appare tanto più necessario ove si pensi che nella stessa Nota alla Relazione aggiuntiva (« Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano », v. a pag. 33 e segg.) che la pianificazione globale oggi proposta rappresenta un'assoluta novità.

È molto significativa la frase seguente, che tutti hanno letto, ma che merita ancora di ricordare:

« Le esperienze di politica economica che si sono fatte in Italia dopo l'ultimo conflitto non possono certo essere considerate come fasi e momenti successivi del maturare nel Paese della coscienza della necessità di un intervento organico volto a favorire un ordinato sviluppo dell'economia nazionale; al contrario, molte di tali esperienze si giustificano solo in relazione a particolari vicende e congiunture politiche ed economiche. Inoltre, alcune di queste esperienze, richiamandosi all'esigenza di " piani " e " programmi ", hanno finito coll'esercitare una funzione non certo chiarificatrice sul significato e sul contenuto di un'attività di programmazione generale diretta ad inquadrare in una visione d'insieme i problemi dello sviluppo economico del Paese ».

Il programma presentato lascia molte incertezze di fondo, per le quali non si propone nemmeno un criterio di sicura risoluzione:

A) Anzitutto non sono neppure indicati i limiti fra l'attività economica pubblica e

l'attività economica privata; nè la specie dei controlli cui questa sarà sottoposta.

B) Non sappiamo poi se avremo una pianificazione coercitiva o solo indicativa.

C) Incerto è il ruolo che spetterà al Parlamento.

Si tratta di incertezze di fondo, che lasciano perplessi anche sullo stesso significato della proposta programmazione. Se non si risolvono questi punti fondamentali sin da oggi, possiamo dubitare di trovarci di fronte ad un mero tentativo di sopraffazione e ad uno dei tanti episodi della lotta dei partiti per la conquista e la spartizione del potere.

Nè si dica che aspetti potranno venire chiariti dalle leggi successive che si prevedono per delineare il piano nei suoi più precisi contorni. Gli aspetti che abbiamo poco sopra enunciato sono la ragione essenziale e fondamentale di una programmazione seria: di questa non può neppure parlarsi, ove non si abbia almeno una qualche idea dei suoi aspetti essenziali.

Oggi ci si dice: bisogna fare una programmazione generale; si fa seguire un lunghissimo sproloquio generico sulla necessità della pianificazione; e ci si promette che il legislatore darà la regola adeguata. Ma già il voler eludere le decisioni di fondo non depone a favore del progettato programma.

9. — La precisa delimitazione fra il campo dell'attività economica pubblica ed il campo dell'attività privata va specificata in vari aspetti.

In primo luogo va ricordato che un punto essenziale è la delimitazione certa fra i settori dell'attività economica pubblica ed i settori dell'attività privata. La distinzione e la reciproca indipendenza fra i due settori sembrano non solo rispondere a sane esigenze della vita di un'economia mista, ma anche al dettato costituzionale; nell'ultima parte dell'articolo 41 è chiaramente accennato all'esigenza che nella legge-programma sia sancito il coordinamento fra l'attività economica pubblica e la privata. Ora, faceva notare l'onorevole Bozzi nella citata relazione che questa norma, per avere un senso,

implica che si abbiano attività economiche private libere dallo Stato e protagoniste della produzione e dello scambio dei beni, e comporta « il primo limite costituzionale della programmazione: questa non può annullare l'iniziativa e l'attività economica privata, nè opprimerla mediante un sistema troppo esteso e rigido di vincoli ».

Diremo anche che sia indispensabile a dar un senso alla norma la netta separazione fra i due campi di attività. Ciò corrisponde all'insegnamento di tutti i politici e di tutti gli economisti: bisogna avere ben chiaro quali compiti spettano allo Stato, quali ai privati; e così pure anche per ciò che riguarda la ripartizione dei mezzi. Ma sembra preferibile soffermarsi sopra alcuni profili giuridici come risultano dal testo delle norme costituzionali. Vi è l'articolo 43 che più volte (es. nelle sentenze n. 11 del 23 marzo 1960 e n. 51 del 13 luglio 1960) la Corte costituzionale ha richiamato come previsione di limiti — assieme con l'articolo 41 della Costituzione — dell'iniziativa privata.

Ora, l'articolo 43 come è risaputo, indica alcune categorie d'impresa suscettibili di espropriazione o addirittura di riserva originaria dichiarata per legge: l'endiadi è significativa perchè nei due termini « riservare originariamente o trasferire » si possono compendiare tutte le possibili ipotesi delle imprese — il che significa delle attività economiche — che possono trovarsi attualmente o nel futuro in mano pubblica.

L'idea che lo Stato abbia ad agire come imprenditore solo nell'ambito delle imprese contemplate dall'articolo 43 della Costituzione è stata affermata da autorevoli voci della dottrina (Gueli, « Libertà e socialità nella carta costituzionale e nella costituzione del Paese », in « Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando », Padova 1957, volume II, p. 10; Grechi, « La disciplina costituzionale » in « Diritto dell'economia » 1958, p. 1236; Leoni « Attività economiche e partecipazioni statali - Costituzione e trattati internazionali », in « Diritto dell'economia » 1958, p. 1018; e soprattutto dal senatore Luigi Sturzo nello scritto « L'intervento statale

in economia » in « Diritto dell'economia » 1958, p. 1135).

È da rilevare che la stessa emanazione dell'art. 43 risponde al proposito di una « razionalizzazione » e di una « determinazione » non certo al disegno di inventare — nel nostro ordinamento giuridico — la socializzazione o la nazionalizzazione, fenomeni ritenuti anche nel 1946 diffusi ed irreversibili.

Ciò riconosceva in seno alla Costituente il relatore onorevole Dominedò, nei termini seguenti:

« Che gli ordinamenti contemporanei siano chiaramente incamminati su questa strada, sembra superfluo sottolineare. Nel corso di tale processo l'Italia non appare seconda né alla Francia democratica, né all'Inghilterra laburista o ad altre nazioni di tendenza socialista. Il nostro paese, cui sono dovute storiche esperienze di socializzazione, dal disegno di legge Majorana del 1903 sulla municipalizzazione dei pubblici servizi a quello Gianturco del 1907 sull'esercizio di Stato delle ferrovie, occupa oggi posti di avanguardia, sia con la creazione di istituti di interesse nazionale nel settore del credito o in quello minerario, sia con il controllo industriale da parte dello Stato mediante partecipazioni azionarie o forme miste di società concessionarie o sovvenzionate. Ma, se competerà alla legge meglio determinare le modalità attraverso cui potrà in avvenire svolgersi il complesso fenomeno della socializzazione, spetta invece alla Costituzione segnare le linee maestre entro cui tale disciplina dovrà attuarsi.

Due vie qui si presentano: l'una analitica, l'altra sintetica. Se si volessero specificare i vari presupposti che legittimano il processo di socializzazione, occorrerebbe far capo a concetti di ordine qualitativo e non quantitativo, tenendo presenti più ipotesi, fra cui dominanti quelle nelle quali l'impresa, per il fatto di concernere servizi pubblici essenziali o di costituire strumento di monopolio individuale, trascende l'ordine privato, sì da toccare l'interesse diretto e preminente della collettività: in tali casi non è concepibile che si formi o perduri una situazione di

privilegio dell'uomo sull'uomo o dell'individuo di fronte allo Stato.

Se invece si volesse esprimere un criterio sintetico, anche allo scopo di evitare una casistica necessariamente incompiuta, basterebbe far capo al concetto sovrastante del bene comune, idoneo, per la sua stessa forza comprensiva, ad abbracciare con precisione le complesse esigenze di ordine tecnico, economico e sociale, solamente in vista delle quali può imporsi, in determinato momento, il passaggio dalle forme di economia privata a quelle pubbliche.

Nel testo di una Costituzione, naturalmente destinata a predisporre le riforme speciali, converrebbe infine precisare due concetti: l'uno che potrebbe dirsi restrittivo, l'altro estensivo. Il primo è che ogni devoluzione di attività economica dal singolo alla collettività deve venire sottratta alla discrezionalità del potere esecutivo per essere accompagnata dalle garanzie della legge. Il secondo è che, stando ai dati della esperienza, può essere più utile che la devoluzione, secondo le esigenze del caso, avvenga ora in una forma o nell'altra, diretta o indiretta, ovvero nei confronti di questo o di quel soggetto, dalla collettività nazionale a quella regionale o municipale, dallo Stato ad altri enti pubblici: sotto tale aspetto sembra opportuno che la Costituzione, pur fissando le direttive, lasci la via aperta alla legge, contemplando il fenomeno della socializzazione sotto la terminologia generale dell'impresa pubblica ovvero collettiva, rispettivamente contrapposta a quella privata o individuale ».

È chiaro dunque che i costituenti miravano a porre un ordine nella determinazione dei settori economici da affidare alla pubblica gestione e non ad introdurre il principio dell'impresa in mani pubbliche.

Vi è anche da segnalare uno spunto della sentenza 7 marzo 1964, n. 14, pronunciata dalla Corte costituzionale in materia di nazionalizzazione dell'energia elettrica.

Il supremo collegio ivi non ha affrontato *ex professo* la questione « se le imprese elettriche trasferite in mano pubblica si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio; se

abbiano carattere di preminente interesse generale... », poichè era rimasta fuori dell'ordinanza pronunciata dal giudice *a quo*. Ma la Corte stessa ha precisato in maniera inequivocabile che la questione ora accennata è cosa tutt'affatto diversa e distinta da « quella relativa all'esistenza dei fini di utilità generale »: esclusivamente quest'ultimo punto — come è noto — è stato preso in esame dalla sentenza citata.

Orbene tutto ciò significa che il problema giuridico relativo alla determinazione del fine di utilità generale è stato ritenuto come distinto e separato da quello riguardante la definizione delle categorie di imprese assoggettabili alla *manus pubblica*: due problemi giuridici ed interpretativi distinti presuppongono due enunciazioni normative distinte ed operanti l'una autonoma dall'altra.

Tutto ciò significa che le imprese soggette od assoggettabili al predominio pubblico debbono non solo presentare un comune carattere di utilità, ma anche rientrare in una delle categorie obiettivamente descritte nell'articolo 43. È vero che queste sono ivi enunciate in termini quanto mai generici, ma così si ha pur sempre un criterio che il legislatore deve sviluppare per definire la vasta e disordinata materia dell'azione economica dei pubblici poteri.

Un'esigenza di considerare obiettivamente le categorie d'impresе contemplate nell'articolo 43 della Costituzione, risulta poi nella successiva sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 1965, n. 58:

« La disposizione dell'articolo 43 è, com'è noto, espressione dell'evoluzione dei concetti informativi in materia di intervento dello Stato e degli enti pubblici, in genere, nel campo economico, e prevede la sostituzione della pubblica gestione alla gestione privata in quei settori che, come quelli attinenti ai tipi di imprese contemplate nell'articolo stesso, maggiormente sono suscettibili di assumere importanza sotto il profilo del pubblico interesse. Lo scopo essenziale della norma, attraverso la sottrazione al privato del potere di disposizione relativo alla suddette imprese, è la eliminazione della eventualità che il privato, col peso della propria

impresa — e naturalmente si tratta di imprese della massima dimensione —, possa direttamente e profondamente influire su interi settori economici, con le conseguenze di ordine politico e sociale che a tale influenza sono connesse.

La facoltà concessa al legislatore di riservare direttamente o trasferire allo Stato, gli enti pubblici o alle collettività di utenti o lavoratori le imprese nell'articolo 43 indicate, rispecchia la preoccupazione del Costituente di garantire uno strumento idoneo a porre le attività economiche in parole sotto il controllo dello Stato o di enti pubblici allo scopo di evitare quegli inconvenienti e di ottenere i risultati di carattere economico e sociale che lo Stato democratico si prefigge ».

A voler essere precisi un riconoscimento dell'importanza che le pubbliche imprese, alla lettera *i centri imprenditoriali pubblici*, verrebbero ad assumere in una pianificazione globale, è accennato anche nel progetto di « programma », a pagina 29 e 30. L'accenno riguarda però solo gli indirizzi politico-economici ed i finanziamenti (per questi si ha anche una specifica trattazione), di tali imprese. Nulla è detto a proposito dei rapporti e delle ripartizioni fra economia pubblica ed economia privata.

La separazione dei due settori appare poi determinante anche per la scelta dei criteri da seguire nella condotta del piano: « le tecniche di direzione non vengono utilizzate che in casi eccezionali (per es. nelle industrie nazionalizzate) », scrive Jean Meynaud nel suo volume « Pianificazione e politica » (ed. Comunità, pag. 62 e seguenti). Ora, se il settore dell'economia pubblica sarà suscettibile di variazioni notevoli ed imprevedute, è chiaro che tutto il congegno del piano perderà di stabilità e di certezza. Anche la natura « non coercitiva » del piano verrà posta nel dubbio, poichè lo strumento delle nazionalizzazioni e delle « irizzazioni » potrà servire per pressioni e per minacce allo scopo di ridurre sempre di più i margini di scelta lasciati ai privati.

Del tutto oscura rimane anche la natura dei vincoli e dei controlli che saranno pre-

scritti agli imprenditori privati ed alla loro azione nei campi non direttamente assunti in mano pubblica.

Il testo governativo ci appare estremamente sibillino al riguardo:

« Nei confronti delle imprese private, l'azione programmatica si esplicherà attraverso il coordinato esercizio dei poteri attribuiti dalla legislazione vigente agli organi pubblici e la formulazione di politiche atte ad influenzare le valutazioni di convenienza degli operatori. Inoltre — nell'ambito del generale sistema di consultazioni — la legge sulle procedure per l'elaborazione e approvazione del programma attribuirà agli organi di programmazione il potere di richiedere alle associazioni industriali di categoria informazioni sui programmi di sviluppo dei vari settori, e in particolare, alle imprese di maggiori dimensioni, i loro programmi pluriennali di investimento. La conoscenza preventiva degli orientamenti delle grandi imprese consentirà di poter discutere con i loro responsabili le implicazioni di tali programmi, sia per quanto riguarda la loro compatibilità con gli obiettivi generali del programma, sia per quanto riguarda il reciproco adattamento con gli investimenti pubblici ».

Ancora di là da venire appare la determinazione dei controlli e dei criteri di coordinamento cui assoggettare l'attività privata. Le frasi usate nel progetto sono state definite dal Bozzi, nella sua citata relazione (a pag. 100) come riguardanti « un concetto estremamente elastico, suscettibile di diverse interpretazioni ». L'Autore ha poi aggiunto:

« Sotto questo profilo, il concetto espresso dal " progetto di sviluppo quinquennale ", secondo il quale " nei confronti delle imprese private l'azione programmatica si esplicherà attraverso il coordinato esercizio dei poteri attribuiti dalla legislazione vigente agli organi pubblici e la formulazione di politiche atte ad influenzare le valutazioni di convenienza degli operatori ", è un concetto estremamente elastico, suscettibile di diverse interpretazioni. Se codeste politiche si

concretassero in una rete di norme cogenti di ordine pubblico economico o anche soltanto indirettamente condizionassero in maniera eccessiva l'esercizio delle iniziative e delle attività, le cosiddette " valutazioni di convenienza dell'operatore " sarebbero solo apparentemente salvaguardate, perchè egli si troverebbe libero sul " se " operare e contrattare ma non sarebbe libero sul " come " farlo. Non può non destare preoccupazioni la constatazione che nel " progetto ", pur facendosi ampi e generici riconoscimenti di apertura alla logica dell'economia di mercato, si indicano qua e là comportamenti ai quali i privati " dovranno " conformarsi perchè possano essere raggiunti determinati presupposti o obiettivi; il che manifesta, magari freudianamente, l'intento d'una ingerenza coercitiva della *manus pubblica* ».

Gli autori del progetto non dimostrano neppure la minima occupazione di soddisfare alle esigenze della norma costituzionale, messe in luce nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Così, nella ben nota sentenza n. 78 del 16 dicembre 1958, con la quale fu dichiarata l'illegittimità della norma in materia di pieno impiego, fu affermato che, in base dell'articolo 41, terzo comma, è contemplata « la possibilità di norme idonee a delineare da un punto di vista della generale utilità programmi diretti a stimolare, indirizzare e coordinare l'attività economica », ma che ne è esclusa « la legittimità di quelle norme le quali, anzichè, informate ad una visione nelle prospettate direzioni, fossero congegnate in modo da interferire nell'attività economica dei singoli operatori, turbando e comprimendo quell'iniziativa privata che è garantita dal primo comma dell'articolo 40 ».

Ancora nella recente sentenza n. 30 del 23 aprile 1965, la Corte ha esaminato la legge contenente la disciplina del commercio delle sanse, definita « sistema inscindibile », ossia un programma di settore. Eppure la Corte ha rilevato in proposito:

« Non è infatti contestabile che la garanzia posta nel primo comma di quest'articolo nell'ambito circoscritto dai successivi due capoversi riguarda non soltanto la fase ini-

ziale di scelta dell'attività, ma anche i successivi momenti del suo svolgimento; ed è ugualmente certo che, poichè l'autonomia contrattuale in materia commerciale è strumentale rispetto all'iniziativa economica, ogni limite posto alla prima si risolve in un limite della seconda, ed è legittimo, perciò, solo se preordinato al raggiungimento degli scopi previsti o consentiti dalla Costituzione ».

Si è così risolto un dubbio dottrinale concernente la garanzia costituzionale della libertà di contratto, ma si è affermato anche che tale libertà deve venire salvaguardata anche in regime di programmazione.

Ancora il Bozzi (op. cit. pp. 100-101) ci dice che il limite dell'iniziativa privata dovrebbe consistere in « una cornice istituzionale costruita sulla base di paritarie situazioni soggettive e oggettive, in modo tale da provocare la spontanea e conforme adesione della libera iniziativa, un'adesione fondata su un giudizio di effettiva convenienza individuale e collettiva. La quale interpretazione sembra trovare ulteriore conforto nella qualificazione dei programmi e dei controlli, che l'art.41, terzo comma, definisce « opportuni ». L'opportunità designa, infatti, un concetto diverso da quello di necessità, sicchè la legge d'indirizzo dovrebbe astenersi dall'adottare misure che, pur obiettivamente necessarie per realizzare i « fini sociali », si rivelassero non opportune, in quanto eccessivamente limitatrici dell'attività economica privata ».

A questo punto si potrebbero ancora richiamare le considerazioni sopra svolte a proposito della riserva di legge sancita nell'articolo 41 della Costituzione poichè tale riserva è posta appunto a garantire il libero svolgersi delle iniziative private. Qui però bisogna averne presente più che l'aspetto, per così dire, statico, un altro profilo diremmo dinamico. Più che alle garanzie di una possibilità di agire riconosciuta al privato, bisogna avere riguardo ai rapporti fra l'operatore degli strumenti di direzione, di coordinamento e di controllo, da un lato, e lo svolgersi delle attività private, dall'altro.

Se non si vuole soffocare l'iniziativa privata, bisogna tener presente che, pur tenendo

conto della necessità della materia, l'ambito, i presupposti, la circostanza, i modi di esercizio della pubblica potestà: la confusione e l'incertezza non solo sarebbero la porta dell'arbitrio, ma impedirebbero il più proficuo svolgimento dell'attività privata. Ammonitrice ci sembra a questo proposito una Relazione del professore Giordano Dell'Amore, intitolata « Il processo di formazione delle decisioni economiche nel mondo contemporaneo », stampata a cura dello « Istituto di economia aziendale dell'Università commerciale L. Bocconi » (ed. Giuffrè 1961, pp. 14-15; 19-20).

« Attualmente in Italia si sta discutendo se la programmazione da realizzare debba avere carattere coercitivo o indicativo. Il problema naturalmente si pone soltanto per le imprese private, poichè per l'attività economica pubblica il dubbio non può sorgere. È intuitivo però che se il programma non si limita ad essere un elaborato inventario di risorse produttive o un meditato preventivo dello svolgimento che potrà presumibilmente avere il corso delle vicende economiche nel Paese in un determinato lasso di tempo, ma conterrà anche proposte e consigli, esso inevitabilmente produrrà rilevanti effetti economici, pur nell'ipotesi che i suoi suggerimenti non si concretino in leggi in cui siano contemplati vincoli od incentivi riguardanti l'uno o l'altro settore di attività.

Comunque siano prefissati i fini che la programmazione si propone, è infatti evidente che le sue enunciazioni — partendo da organi pubblici che in genere si valgono anche della collaborazione di studiosi e di qualificati esponenti delle categorie produttive private — sono destinate ad avere notevoli riflessi sulle decisioni economiche di larghi strati di operatori privati, i quali non potranno non tenerne conto nelle proprie scelte relative soprattutto agli investimenti. Si può anzi affermare che in ispecie le imprese private meglio organizzate e ad elevata sensibilità economica, cioè le più vaste, saranno maggiormente portate a meditare sulle linee programmatiche tracciate dal piano. Non è detto però che esse si inducano a darvi sempre integrale attuazione, per quanto concerne la loro attività: se il piano è puramente indicativo, può anzi accadere che da qualche

aspetto talune imprese private operino addirittura in senso antitetico, nel fondato presupposto che una generalizzata, ma non concertata adesione al piano provochi sfasamenti di prezzi da cui sia possibile trarre profitto agendo in senso contrario a quello programmato.

Comunque, i risultati complessivi della tendenza in parola a lungo andare incideranno sulle decisioni economiche, rendendole meno frammentarie e caotiche, ma nel contempo accentueranno il processo di spersonalizzazione e di sprivatizzazione al quale ho dianzi accennato. Ciò accadrà anche perché gli organi investiti del compito di elaborare i piani saranno fatalmente spinti a prolungare la durata del periodo di tempo entro il quale deve essere realizzato ciascun programma, nel tentativo di renderlo maggiormente aderente alle finalità da raggiungere e più fecondo di effetti pratici. Non sembra dubbio, quindi, che ne deriverà un ulteriore indebolimento dell'economia di mercato, almeno se questa espressione viene intesa nel suo tradizionale significato.

Da un lato occorre difendere il Paese dal rischio di una generalizzata burocratizzazione della vita sociale, che va a scapito delle libere iniziative individuali e a detrimento della personalità di tutti i componenti della comunità nazionale. In Italia un'accentuata tendenza al riguardo è esasperata dalla povertà di intere regioni del Paese, la quale infoltisce le schiere di coloro che aspirano ad assicurarsi comunque nei pubblici uffici una sistemazione modesta, ma al riparo delle alee del crescente dinamismo della società moderna. La burocratizzazione, oltre ad essere la matrice della plutocrazia, mina alle basi lo Stato democratico, poichè instaura un dispotismo non meno pernicioso di quello politico ed economico. Quando tutte le leve di comando dei pubblici poteri, al centro e alla periferia, sono nelle mani di un onnipotente apparato burocratico, è vano illudersi di salvare la democrazia contro gli agguati dell'assolutismo politico.

In questi ultimi anni, il prodigioso miglioramento delle condizioni economiche del Paese e alcune sagge riforme hanno mitigato il pericolo, ma esso potrebbe aggravarsi

se le tendenze che vanno affermandosi in materia di decisioni economiche si sviluppassero in guisa da lasciare troppo ristretto margine alle libere scelte individuali. Compatibilmente con una sistematica programmazione, imposta da esigenze collettive, questo margine deve essere invece mantenuto in sufficiente misura: esso infatti è un essenziale presidio politico e morale, che garantisce lo sviluppo della personalità e la stessa sopravvivenza della libertà spirituale. Fra l'altro, non va dimenticato che la graduale eliminazione delle decisioni decentrate riduce via via l'efficacia educativa del rischio economico, il quale è un fattore insostituibile di progresso, che favorisce la valorizzazione delle capacità personali, la selezione degli uomini, dei sistemi organizzativi e delle forme di impiego del capitale e l'ordinata evoluzione sociale.

Ma un altro pericolo può presentare l'accentramento in parola: quello della patologica politicizzazione delle scelte economiche.

È intuitivo che un programma di sviluppo economico non può prescindere da una generale impostazione politica, ispirata ai fini che persegue la classe dirigente nell'interesse collettivo, ma nella sua concreta articolazione esso deve obbedire soltanto ad obiettive esigenze economiche e tecniche, valutate spassionatamente, a prescindere dalle preoccupazioni contingenti degli esponenti politici che via via si succedono nel governo della vita pubblica. Per conseguire questo risultato è quindi indispensabile che l'elaborazione del piano sia frutto del contributo di tutte le forze sociali in grado di cooperare a renderla al massimo grado consapevole delle esigenze comuni. Ma ciò non sarebbe ancora sufficiente, poichè anche nella formulazione della generale impostazione del piano occorre la partecipazione di esperti che abbiano appresa dalla dottrina e dall'esperienza le fondamentali conoscenze necessarie per valutare i fatti economici e i loro indissolubili rapporti con i fenomeni sociali, attuali e previsti futuri. Questa partecipazione tuttavia non può essere realizzata con la semplice immissione di tecnici specializzati negli organi chiamati all'elaborazione ed all'attuazione dei programmi, ma deve scatu-

rire da una maggiore preparazione economica di tutta la classe politica, che presiede alla pubblica amministrazione centrale e periferica. Soltanto così può essere stimolata l'intensa circolazione delle "élites" economiche nel corpo sociale, in assenza della quale l'accentramento delle decisioni relative al risparmio, alla produzione, al consumo e agli impieghi del capitale sboccherebbe prima o poi nella decadenza economica, politica e morale ».

Appare dunque importante, anzitutto, la scelta delle discipline e degli strumenti giuridici: da questa prima scelta dipenderanno i futuri svolgimenti.

Al riguardo, nel citato volume del Predieri (da pag. 105 in avanti) vi sono ampie analisi, perspicue e documentate, circa il significato dei termini indirizzo, coordinamento, controllo, eccetera, compresi nell'articolo 41 della Costituzione.

L'indole del nostro discorso ci impedisce di riferire con la dovuta ampiezza intorno a tali considerazioni, pure se esse appaiono ben meritevoli di attenta considerazione ed utili per una prima impostazione giuridica dei tanti problemi nuovi posti dalla pianificazione.

Ci sembra sufficiente per la discussione in corso riprendere la definizione generale di controllo giuridico, come esposta da un valoroso costituzionalista, il professor Serio Galeotti, nel volume « Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali » (Ed. Giuffrè - Milano 1963, pag. 72).

È ivi detto:

« Ricapitolazione e corollari della definizione del controllo. - Raccogliendo ora le fila dei precedenti svolgimenti, si potrà dire, a guisa di ricapitolazione, che il controllo giuridico si definisce come quel potere che, ordinato alla salvaguardia di valori, espressi o istituzionalmente tutelati dall'autorità controllante, di fronte all'esercizio, attuale o potenziale, di poteri o facoltà giuridiche, si esplica (concretandosi sia in fattispecie a formazione immediata, sia in fattispecie a formazione progressiva) in un giudizio alla stregua dei valori tutelati sul modo d'agire o sul modo d'essere degli operatori giuridici,

giudizio che in caso di valutazione sfavorevole dà luogo per sé stesso o per il provvedimento ulteriore in cui s'incorpora, ad una misura, in senso lato, ostativa del comportamento o della situazione strutturale od organizzativa abnormi ».

Questa definizione ha valore generale e possiamo pensare — se non altro in ipotesi — che possa adattarsi alle figure previste nell'articolo 41 della Costituzione.

Ora, se nei controlli dobbiamo riconoscere come elemento decisivo una forza « impeditiva » è chiaro che se essi non saranno bene determinanti, l'iniziativa privata mancherà di quella serenità, di quella fiducia, indispensabili perchè l'imprenditore possa dare il meglio delle sue energie alla produzione ed allo scambio dei beni: chi produce come chi commercia deve sapere in quali possibili trattamenti giuridici la sua attività potrebbe incorrere. Se l'imprenditore sa che la sua azione potrà venir in futuro ostacolata od impedita d'autorità, ma non « come », nè « quando », nè con « quali limiti e garanzie » è chiaro che egli verrà posto di fronte a pericoli e soprattutto di fronte ad incertezze poco incoraggianti.

10. — Secondo il modo di vedere più comune uno dei dilemmi fondamentali che incontra qualsiasi pianificazione in un regime democratico-parlamentare è dato dalla antitesi fra pianificazione « coercitiva » e pianificazione « indicativa », oppure per pianificazione « imperativa » e pianificazione « leggera ».

Jean Meynaud nel suo citato libro, ormai divenuto quasi classico, sulla materia si è fatto banditore della tesi che la distinzione abbia un significato solo nominale, o del tutto relativo, poichè dice che in sostanza si ha nelle sue ipotesi un'azione di guida da parte dei pubblici poteri sui privati. La tesi è molto nota, ma forse vale la pena ripetere qualche passo più incisivo del volume « Pianificazione e politica » (pp. 64-65):

« ...anche se in teoria le autorità pubbliche non attentano direttamente all'autonomia delle decisioni delle industrie (riserva fatta,

entro certi limiti, dello sfruttamento del settore nazionalizzato), i metodi in uso tendono ad avvicinare la realtà alle previsioni. Infatti, se si accetta di ragionare sulla base dell'antinomia "indicativo" — "imperativo", si deve ammettere che, a meno di non estendere il concetto di piano fino a comprendere le semplici speculazioni sull'avvenire, ogni pianificazione comporta necessariamente l'attuazione di elementi coercitivi. L'opposizione fra le diverse esperienze nazionali consisterebbe allora nell'importanza rispettivamente attribuita a questi elementi.

Quest'osservazione induce a esporre una seconda riserva che si basa sulla proprietà dell'aggettivo "imperativo" a tradurre correttamente lo spirito delle misure con cui è possibile assicurare l'esecuzione del piano. Tale termine evoca in effetti un concetto di ordine o di potere assoluto. Ebbene, le autorità hanno ben altri mezzi d'intervento oltre alla coercizione diretta: l'abilità di qualsiasi centro di potere consiste infatti nell'indurre il soggetto all'adesione o all'obbedienza senza che abbia la sensazione di esservi costretto per paura della violenza. In breve, questa seconda distinzione ha il torto di proporre una concezione particolarmente povera dei poteri a disposizione delle autorità per giungere ai loro fini: essa favorisce un tipo di esecuzione dimenticando di mettere in luce i procedimenti e le circostanze capaci di indurre i dirigenti economici privati delle società non collettiviste a prendere in considerazione le direttive od i suggerimenti delle autorità pubbliche ».

Difficile riesce sottrarsi al fascino della concisa e precisa logica di Jean Maynaud. Ma tutti avvertiamo, quasi per una nostra intima sensibilità, che non solo dobbiamo avere riguardo al risultato finale del programma, ma anche ai mezzi ed alle procedure per cui si può pervenire al risultato stesso.

Ma una cosa è che le autorità assumano l'immediata e totale direzione di tutte le imprese, riducendo i dirigenti privati al ruolo di pubblici impiegati o di funzionari e altra cosa è lasciare loro un ampio margine di disposizione per il raggiungimento dei fini, e

nel rispetto dei limiti e delle direttive generali.

Ancora citiamo la relazione dell'onorevole Bozzi (a pp. 99 e 100), perchè sintomatica in quanto espressione ufficiale di uno dei più qualificati fra i politici fautori della libera iniziativa. Anch'egli si dimostra disposto ad accettare una pianificazione globale (vedi p. 92) purchè mantenuta nei limiti del rispetto della libertà fondamentale; accetta perciò la pianificazione indicativa — anche se implica una soggezione dei privati — ma rifiuta ogni imposizione.

Ma vediamo il passo più importante:

« La legge-programma è una normazione d'indirizzo; il coordinamento è a un tempo mezzo e fine dell'attività d'indirizzo. Intorno alla nozione di legge d'indirizzo sono state compiute di recente indagini interessanti; per individuarne l'essenza si è tratto argomento anche da figure di diritto privato, quali la promessa al pubblico e l'offerta al pubblico. In sostanza, sembra di poter dire che, attraverso la legge d'indirizzo economico, lo Stato mette a disposizione degli operatori privati una serie di provvidenze favorevoli, delle quali essi possono o no valersi a seconda della loro libera scelta; se le accettano, entrano volontariamente in un meccanismo giuridico che li impegna a un certo comportamento conforme allo schema legislativo. La legge d'indirizzo designa quindi un'attività di proposizione e anche di propulsione, non mai un'attività di imposizione; spetta al privato porre in essere gli adattamenti richiesti dall'esigenza d'indirizzo e di coordinamento prospettati dalla norma. Si è, di regola, fuori del carattere cogente di questa. Si può anche ammettere che lo Stato prescriva l'osservanza di condizioni e di adempimenti per la iniziativa economica al fine di renderla conforme all' "utilità sociale"; ed esso può agire anche per altre meno palesi vie, mediante il controllo del credito o la finanza pubblica. Ma se si vuol restare nei confini della Costituzione, lo Stato non può spingere il suo intervento sino al segno di comprimere del tutto, nemmeno in maniera indiretta, l'iniziativa e l'attività privata, che sono le non eli-

minabili protagoniste nel campo della complessa gestione dell'economia. Se un tal segno fosse superato, si avrebbe un fatto di carattere rivoluzionario; l'elusione della Costituzione formale, che si consumerebbe coartando l'esercizio del diritto d'iniziativa e di attività economica privata, significherebbe un mutamento tacito del regime politico. Anche la residua funzione della Corte Costituzionale avrebbe, in tale ipotesi, scarso rilievo ».

Anche qui non facciamo altro, dunque, che registrare nel « programma » un tentativo di elusione e di fuga dalla scelta di fondo, come rileva lo stesso Bozzi.

Nè a chiarire meglio le idee degli attuali programmatori vale la lettura del documento nei suoi punti riguardanti i profili più particolari: questa non ci offre molti lumi, restano nel generico molti dei settori più propri per la manovra di una pianificazione elastica, quali « l'ordinamento della finanza pubblica », « l'ordinamento fiscale », « l'ordinamento creditizio ».

Qualche apertura verso una maggiore compressione e forse coercizione delle attività private, forse, bisogna vedere nelle progettate riforme dei codici e dell'ordinamento della società per azioni. Si legge a proposito della prima:

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

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

E per quanto concerne la seconda, si rileva:

« L'incidenza che le decisioni delle grandi imprese private hanno sulla destinazione delle risorse e la responsabilità verso il programma nazionale che per tale fatto esse as-

sumono devono trovare un adeguato riflesso nella disciplina giuridica delle società per azioni ».

A queste frasi segue nel programma uno schema di disciplina oltremodo penetrante e rigoroso, tale da far pensare ad un'evoluzione verso l'avvento di una strutturazione giuspubblicistica per le società stesse.

Ora, sarebbe deprecabile proclamare una pianificazione « legge », indicativa con un documento ufficiale fumoso ed incerto, per attuare poi di soppiatto una « pianificazione coercitiva » mediante la riforma dei codici.

Si verrebbe così ad operare mediante un grossolano gioco di simulazioni e dissimulazioni, con tutto danno della certezza del diritto e con sovvertimento di tutta una nostra tradizione giuridica.

11. — Rimane ancora nell'incertezza il ruolo affidato al Parlamento circa il controllo e gestione del piano.

Davvero non si può non restare sorpresi di ciò: l'effettiva partecipazione del Parlamento è ritenuta uno dei principali elementi, se non proprio l'essenziale, per mantenere la distinzione fra il tipo di programmazione in un regime democratico da quello in un regime autoritario.

Una rappresentazione brillante, sotto forma di « slogan » del Duverger rende ben evidente questo principio: « un parlamento, un governo, un piano ».

La partecipazione del Parlamento deve risultare effettiva e determinante. Al riguardo, scrive il Predieri nell'opera già citata (a pagina 507):

« Una delle garanzie di democraticità della pianificazione intesa come partecipazione alla formazione delle decisioni imperative, è la previsione di un procedimento di formazione del piano nazionale che, preordinando la successione e la concatenazione degli atti dei vari organi, renda necessario il concorso di quegli organi e in quei momenti atti ad evitare il pericolo che il piano sia, di fatto, redatto da un organo tecnoburocratico o di mediazione di interessi, poi approvato pro forma sotto specie di disegno di legge, così

com'è, dal consiglio dei ministri, e dopo approvato dal parlamento ancor più a timbro di gomma, con ossequio puramente formale delle norme costituzionali ».

Ma bisogna subito avvertire che una partecipazione effettiva non è tanto semplice: più che con mere affermazioni tale risultato si potrà ottenere solo a prezzo di tutta una serie di sforzi e di azioni durature. Jean Meynaud non si nasconde l'estrema difficoltà della soluzione, pure da lui stesso auspicata (v. p. 1835 s. 144 s.):

Molti si accontentano di evocare la necessità di un controllo delle assemblee sullo svolgimento di questo processo. Mi sembra auspicabile manifestare a questo proposito maggiori esigenze.

L'esercizio da parte delle Camere di un reale diritto di orientamento e supervisione in questi campi dipende, in primo luogo, dalla loro capacità di trovare il tempo necessario. Gli specialisti sanno che questo non è un problema secondario.

1) *Funzione del Parlamento.* Tutti i fautori della pianificazione democratica sono d'accordo sulla necessità di valorizzarla, senza tuttavia nascondersi che l'impresa comporta difficoltà di ogni tipo. Inoltre, questa operazione pone problemi di principio, primo fra tutti quello dell'importanza degli interessi « professionali » nello Stato moderno. La controversia che si verifica a questo proposito è troppo importante per non meritare alcuni cenni esplicativi.

Prenderò spunto dalle osservazioni di Duverger sul carattere semplicista della rappresentanza nazionale, come è stata concepita nel XIX. Secondo lui, gli aspetti di questa rappresentanza sarebbero due e non uno: il primo corrisponde alla visione tradizionale, relativa alla rappresentanza della nazione nel suo insieme; il secondo, di più recente concezione, è in relazione con la rappresentanza degli interessi (sindacali, padronali, locali). Solo un'equilibrata combinazione di questi due circuiti può assicurare la democratizzazione del piano.

L'Autore propone perciò modificazioni della stessa struttura parlamentare, in ap-

parenza secondarie e particolari, ma che in effetti non potrebbero non ripercuotersi anche nell'ordinamento generale del sistema costituzionale. Le piccole riforme « organizzative » e « procedurali » del Meynaud sembrano l'avvio di una strada che potrebbe portarci molto lontano dalla tradizione del sistema parlamentare tipico. Basti leggere infatti alle pagine 184 e 185 dell'opera:

« Questo inserimento suppone la creazione di strumenti di esame e di discussione appropriati. Il primo passo da intraprendere sembra essere la creazione di una commissione permanente del piano, con il mandato di seguire a un capo all'altro lo svolgimento della pianificazione. Per assolvere correttamente questo compito, la commissione dovrà godere dei servizi di un certo numero di tecnici a sua esclusiva disposizione (funzionari distaccati) e di esperti impiegati saltuariamente (soprattutto doceri universitari). Ci si può chiedere se non sia auspicabile che la sua competenza si estenda alla consultazione pubblica di personalità del mondo economico e di dirigenti di categoria coinvolti o interessati nell'opera intrapresa.

Sarà ugualmente auspicabile individuare le modifiche o gli adattamenti d'ordine procedurale. Un programma non potrà essere discusso, e tanto meno votato, come se fosse un codice di disposizioni giuridiche: fra la legge, la cui proprietà essenziale è quella di stabilire termini rigidi, e un testo che si riduca alla formulazione di semplici auspici, si dovrà trovare una via intermedia, che permetta ai parlamentari di emettere direttive precise riguardo all'orientamento, ma elastiche riguardo all'applicazione — direttive il cui rispetto si imporrà naturalmente ai destinatari. Non credo che una assemblea parlamentare sarà mai in grado di stabilire un piano: la procedura suggerita potrebbe tuttavia permetterle di segnare l'esperienza con una certa impronta.

A volte si è proposto di far coincidere la durata di esecuzione di un piano con quella della legislatura che ne avrebbe accettato il tenore, e ne assumesse quindi la responsabilità — questa esigenza di unificazione è stata a volte estesa all'Esecutivo stesso (formula del governo unico per legislatura). Se-

condo Duverger, la formula un parlamento, un governo, un piano, rappresenterebbe una condizione tecnica della pianificazione democratica. Questo schema è seducente, ma non intendo dividerlo. Penso che tale sistema — che in realtà suppone l'adozione di un regime che non comporti il diritto di scioglimento delle assemblee — potrà presentare inconvenienti in caso di modifiche sensibili nella distribuzione delle forze politiche da una legislatura all'altra. A meno di non trasformare drasticamente il sistema politico, mi sembra preferibile obbligare ogni legislatura a tener conto dell'opera compiuta dalla precedente, pur concedendole i mezzi di dare nuovo impulso al piano successivo. Su queste basi, ogni legislatura dovrebbe assumere l'esecuzione finale di un programma, ed il rilancio di un altro (lavoro che richiede necessariamente del tempo). Le Camere disporrebbero così di un lasso di tempo per riflettere prima di intraprendere o suggerire cambiamenti nell'orientamento dello sforzo — situazione che si può considerare più favorevole della precedente alla continuità del disegno ».

Per quanto concerne la partecipazione del Parlamento alle decisioni, poi, il Predieri (op. cit. p. 508) si dimostra preoccupato di trovare una realizzazione sostanziale e perciò indica alcuni criteri del tutto opposti a quelli seguiti dal Governo nella presente discussione:

« Per ottenere la formazione della volontà determinante dei politici sulla scelta operata dai tecnici, occorre che il progetto di direttiva sia redatto con più alternative, come si è fatto in Francia per il IV piano, proponendo ipotesi di tre tassi di sviluppo, fra i quali il governo ne ha scelto uno, sulla base del quale è stato redatto il piano (analogamente si è operato nel Belgio). La scelta affidata al governo non sembra soddisfare le esigenze del nostro ordinamento. Del resto, neppure di quello francese, pur così poco propenso ad attribuire forti poteri agli istituti rappresentativi, nel quale si è dovuto modificare il congegno ora descritto, introducendo una decisione parlamentare, al posto di quella governativa.

Una decisione parlamentare sulle grandi linee del progetto di piano potrebbe non sembrare richiesta come indispensabile dal nostro sistema costituzionale, stando alla lettera dell'art. 41, 3° comma. Se si vuole però che il ruolo del parlamento nella pianificazione — e nelle grandi scelte politiche — non sia quello del timbro di gomma, sia cioè quel ruolo di determinazione di indirizzo politico che il parlamento deve avere; e se, nello stesso tempo, non si può dimenticare che il parlamento non può discutere con la tecnica e la procedura parlamentare un piano economico più di quanto non possa discutere un codice civile (e anzi meno ancora), occorre concentrare il potere decisionale effettivo del parlamento nelle decisioni di massima importanza, mettendolo in condizioni di effettuare realmente queste scelte. Per questo è indispensabile che il parlamento non sia chiamato a decidere quando il piano è totalmente elaborato, quando cioè per quei motivi di coerenza e di organicità che sono la ragion d'essere del piano, esso non può essere sottoposto a modificazioni ed emendamenti nel corso di una discussione, ma solo approvato o rifiutato, *in toto*. Una deliberazione di tal genere, pur se non viola apertamente la lettera della costituzione, non integra nè una attuazione convincente del precetto della riserva, nè una strumentazione democratica della pianificazione, nè soddisfa chi ritiene che la pianificazione debba non solo essere inserita nel congegno parlamentare, ma, anzi, possa costituire uno stimolo per il rinvigorimento e il riassetto dell'istituto ».

Rispetto a questa impostazione, il Meynaud (op. cit. pp. 149-150) sembra andare ancora più in là, in quanto che mette in guardia contro il valore e la precisione della differenza fra « aspetti politici » ed « aspetti tecnici » della pianificazione:

« La valorizzazione dell'azione parlamentare pone un altro problema: la divisione delle scelte fra le diverse istanze governative. Secondo alcuni, l'atto politico essenziale sarebbe la scelta degli scopi sociali, mentre gli obiettivi economici che possono assicurarne la realizzazione spettano piuttosto ai

tecnici. Così il Parlamento dovrebbe essenzialmente dibattere questioni come l'importanza da attribuire alla difesa nazionale, lo spazio da lasciare all'insegnamento e alla costruzione immobiliare, il trattamento da riservare all'agricoltura, la rispettiva funzione della rete stradale e di quella ferroviaria, l'equilibrio fra tempo di lavoro e tempo libero... Quanto alle scelte di tipo più tecnico, esse dovrebbero in teoria essere riservate agli organismi tecnici.

La distinzione fra scelte "politiche" e "tecniche" sembrerebbe ragionevole e, presentata ad un qualsiasi uditorio, riceve in generale accoglienza favorevole. S'ispira tuttavia ad un punto di vista tecnocratico, supponendo che sia possibile isolare alcuni tipi di decisione da ogni implicazione morale o ideologica. Inoltre, vi sono ben poche scelte fra quelle cosiddette tecniche (come quella relativa al collegamento Mediterraneo-Mare del Nord) che non siano suscettibili di ledere alcuni interessi a vantaggio di altri, e quindi di suscitare conflitti di parte.

La questione è delicata: da una parte non esiste praticamente alcuna scelta che non possa suscitare ripercussioni politiche, e, dall'altra, le autorità politiche, soprattutto le assemblee parlamentari, non potranno dedicarsi a redigere il piano senza distruggerne il concetto stesso. Qualsiasi proposta precisa che si potrebbe presentare a tale riguardo (concessione al Parlamento del diritto di determinare gli obiettivi sociali e della facoltà di controllare gli obiettivi economici) risolve il problema solo in apparenza. Forse la questione, difficilmente risolvibile se affrontata di petto, perderà la sua complessità se si considerano gli stadi successivi della elaborazione del piano ».

Tuttavia le osservazioni critiche del Meynaud non diminuiscono, anzi rafforzano, il valore della tesi del Predieri, secondo cui bisogna offrire al Parlamento un'effettiva possibilità di partecipare all'elaborazione del piano, e non limitarne la funzione ad approvare un testo predisposto da altri.

Nella stessa linea è da vedere un'affermazione del Bozzi (Relazione cit. pp. 103-104), secondo cui bisogna che anche l'elaborazione

successiva alla prima approvazione, e cioè la revisione annuale, sia determinata con voto del Parlamento:

« Ora, in queste proposizioni, accanto a un concetto esatto, quello della revisione annuale del programma, si annida un equivoco molto insidioso. Quale autorità dovrà procedere a tale revisione, l'amministrativa o la legislativa? Non è un punto di marginale importanza. A me sembra, per le considerazioni svolte, che la funzione di revisione non possa essere devoluta all'Esecutivo; si tratterebbe d'una cambiale in bianco da parte del Parlamento. Si pone, a questo punto, il problema della correlazione e del raccordo fra programma economico e bilancio statale, problema complesso che qui mi limito a prospettare. Il bilancio statale è il massimo strumento che la Costituzione mette a disposizione delle Camere per intervenire nella politica economica del paese. La Costituzione esige che annualmente il Parlamento, attraverso il bilancio, che è atto d'indirizzo politico, partecipi alla direzione economica nazionale, esprimendo giudizi e scelte sulla base di dati elaborati e omogenei; questa funzione si è più nettamente delineata dopo la riforma intervenuta nel 1964, in forza della quale le Camere, non più vincolate all'approvazione preventiva del riepilogo generale dell'entrata e della spesa, possono svolgere una sostanziale politica di bilancio: il che potrà avere ancora maggiore esplicazione se si sottoporrà a revisione l'istituto del " fondo globale ", intorno al quale non appaiono infondate critiche e riserve. Pertanto, v'è una sintonia istituzionale fra legge di bilancio e leggi di attuazione programmatica, sicchè il Parlamento ha il potere-dovere, in sede di discussione del bilancio, di rimeditare sulla permanenza o meno della validità delle leggi di attuazione programmatica.

La programmazione non deve condurre all'assoluta rigidità del bilancio statale, oltre il limite temporale previsto dalla Costituzione; ciò porterebbe all'esautoramento della funzione parlamentare, la quale, invece, dev'essere libera di valutare indirizzi e destinazioni in relazione al possibile insorgere di nuovi bisogni collettivi da soddisfare.

L'idea del bilancio di legislatura si riconnette a quella di governo di legislatura; ma l'una e l'altra non appaiono conformi all'esistenza della Costituzione e sono contraddette, dal punto di vista materiale, dalla fluidità della situazione italiana e dalla non omogeneità dei partiti non soltanto in ordine ad obiettivi particolari ma in ordine alla piattaforma di fondo sul modo di sentire e di volere il regime politico ».

Proprio a proposito dell'accento fatto ai rapporti fra approvazione del piano e legge di bilancio la relazione contiene un passo degno di molta attenzione:

« Nell'attuale assetto del bilancio non è possibile valutare e controllare l'insieme dei contributi, oneri ed incentivi a favore dell'attività economica gravanti sulla spesa pubblica. Frutto di una legislazione ingente, sviluppatasi in un lungo arco di tempo, il sistema degli incentivi attuali è inadeguato all'attuazione di una coerente politica di sviluppo. Esso non consente il controllo dell'efficienza della spesa pubblica, impedisce la manovra degli incentivi e crea una situazione di incertezza sia per i pubblici poteri, i quali non sono in grado di assicurare che la erogazione degli incentivi s'inquadri negli indirizzi generali indicati dal Governo, sia per i privati, posti dinanzi ad un meccanismo complesso ed intricato.

Si pongono quindi due fondamentali esigenze: quella di rendere evidente in sede di bilancio l'insieme delle erogazioni per incentivi; e quella di creare un sistema unitario degli incentivi, che costituisca uno strumento d'intervento efficace per il conseguimento degli obiettivi della programmazione.

Già nel bilancio di previsione relativo al 1965 viene posto in evidenza, nella Nota introduttiva, il complesso di erogazioni che lo Stato effettuerà a favore dell'attività economica. L'inclusione in un'unica sezione — denominata Fondo per lo Sviluppo Economico e Sociale — delle diverse voci di bilancio comprendenti contributi a fondo perduto e facilitazioni creditizie a favore sia di privati sia di soggetti pubblici, permetterà di impostare in modo unitario la politica di sostegno dell'attività economica.

Occorre inoltre raccogliere, coordinare ed eventualmente modificare tutte le disposizioni legislative in materia di incentivi (erogazioni a fondo perduto, crediti agevolati ed esenzioni fiscali) mediante un provvedimento legislativo che definisca, in un quadro armonico, la tipologia degli incentivi, gli organi operativi, le procedure ed i controlli.

La legge organica degli incentivi dovrà indicare con chiarezza i beneficiari, assicurando il rispetto del diritto ad eguale trattamento in presenza di eguali condizioni; fissare procedure uniformi per la richiesta e la concessione di incentivi, e norme contabili uniformi per tutte le autorità eroganti, in modo da semplificare ed abbreviare i tempi amministrativi; fissare norme per il controllo dell'uso delle somme mediante ispezioni, verificazioni, ecc., e predisporre sanzioni per i beneficiari di incentivi che non adempiano gli obblighi loro inerenti ».

Se ancora tutto appare giuridicamente incerto nella distribuzione degli incentivi, mancando controlli e garanzie, è da dubitare della stessa serietà dei pianificatori.

Parte essenziale del piano è, infatti, la distribuzione e l'erogazione dei redditi a scopi produttivi. E bisogna davvero dubitare della serietà di chi preannuncia un programma globale, senza prima avere messo ordine in uno dei punti principali.

* * *

OSSERVAZIONI SUL PROGRAMMA QUINQUENNALE DI SVILUPPO

1. — Prima di iniziare l'esame critico di alcune significative parti del Programma di sviluppo per il quinquennio 1966-70 — che ci consentirà di dimostrare la fondatezza del nostro giudizio negativo su detto Programma anche da un punto di vista di natura più spiccatamente tecnica — desideriamo fare alcune brevi considerazioni generali sul Programma stesso, al fine di provarne — sotto un profilo più esteso e politico — l'inadeguatezza, le velleità e i pericoli.

Diciamo subito, e ciò risulta da tutta la nostra impostazione politica, che noi siamo favorevoli in via di principio ad una seria politica di programmazione, e ciò per due ragioni fondamentali: innanzitutto la complessità del mondo economico moderno, i nessi di sempre maggiore interdipendenza che si manifestano in tutti i fenomeni economici su un raggio internazionale, l'incessante affacciarsi alla ribalta di nuovi problemi, impongono ai Governi della politica economica non meno che agli operatori economici la necessità di impostare la loro azione su una base meno empirica e meno contingente dal punto di vista temporale; impongono cioè di « programmare » le rispettive linee di condotta in una prospettiva almeno a medio termine, in una considerazione globale e il più possibile « scientifica » degli accadimenti economici, fatta sulla base di una precisa ricognizione della situazione vigente e dei problemi aperti.

La seconda ragione per cui noi siamo favorevoli alla programmazione, ragione che nel medesimo tempo definisce uno dei caratteri salienti che la programmazione stessa deve possedere, è che attraverso ad essa è possibile instaurare — nelle nostre astratte democrazie basate sul principio della rappresentatività formale e indifferenziata — quel dialogo e quel confronto diretto tra le categorie sociali, e tra queste e lo Stato, al fine di affrontare in comune i problemi comuni, che costituisce la base più vera di una effettiva concezione della società civile.

2. — Se i tratti fondamentali del metodo della programmazione sono dunque: esame razionale della situazione, in una prospettiva temporale adeguata, al fine di prevedere in modo globale le necessarie politiche di intervento, esame e previsione di interventi fatti però in stretta collaborazione tra organi pubblici e categorie sociali interessate, ne discende logicamente la conseguenza che la programmazione lungi dal portare all'accentuazione di un dirigismo più o meno autocratico sulle scelte dei singoli, deve portare i singoli a farsi attori più consapevoli delle grandi scelte di politica

economica, nel cui ambito essi possano più razionalmente, ed anche più liberamente, esplicare le loro iniziative nell'interesse comune.

La politica di programmazione così come è stata concepita in Italia è invece ben lungi dall'essere tutto questo, anzi è per molti aspetti l'opposto, e così il Programma di sviluppo che da quella impostazione discende. A prescindere dal concetto corporativo di economia programmata la programmazione nasce concretamente in Italia con il centro sinistra, è anzi l'ala socialista di questo schieramento che se ne fa ispiratrice e portabandiera; in essa i socialisti e l'ala più a sinistra dei cattolici portano la loro, seppur confusa e velleitaria, ispirazione teocratica, di sfiducia nelle libere iniziative dei singoli, alle quali intendono sostituire la volontà, naturalmente superiormente « ispirata », dello Stato. Nascono così le polemiche contro lo sviluppo autonomo della nostra economia (che fra parentesi aveva portato al miracolo), contro i consumi privati non rispondenti ai veri bisogni e così via e di queste polemiche e delle istanze che ne derivano si fa portavoce l'on. La Malfa, nella sua famosa Nota aggiuntiva del 1962 che continua ad essere citata in testa ai vari Programmi, con la denuncia dei vari squilibri cui lo sviluppo spontaneo avrebbe portato, e dell'esigenza per il Paese di porsi sulla via di uno sviluppo guidato dall'alto e rivolto a portare, in tutti i settori della vita civile, alla vera eguaglianza.

Le negative vicende congiunturali che ne seguirono, che proprio da simili impostazioni con tutti i corollari negativi (vedi nazionalizzazione dell'industria elettrica, demagogica politica sindacale, allegra finanza pubblica) ebbero esca e sviluppo, s'incaricarono di gettare acqua sul fuoco di queste velleità, ma l'originaria ispirazione accentratrice, seppur formalmente ammorbidita, è rimasta, delle volte solo tra le righe, attraverso le travagliate vicende delle diverse edizioni dei Programmi di sviluppo, fino a quella attualmente in discussione.

3. — Tale ispirazione accentratrice e di negazione dell'apporto creativo di una con-

creta collaborazione con le categorie, in definitiva di sfiducia nell'iniziativa, individuale o associata, fondata sulla libertà, si riflette innanzitutto nel metodo di formazione del Programma. *Il quale è opera tecnocratica, confusamente miscelata da varie e spesso contraddittorie istanze politiche di vertici, con esclusione comunque di ogni apporto delle forze sociali e delle categorie economiche che pur sono direttamente chiamate ad eseguire il Programma, che non sono state per nulla consultate.* La richiesta di parere al CNEL e il vaglio ultimo del Parlamento non possono certo sostituire la consultazione diretta, preventiva alla stessa impostazione di un Programma, delle varie categorie economiche e sociali. Solo con questa consultazione è possibile registrare concretamente, organizzandole a fini collettivi, le varie e legittime istanze che emergono da tutti coloro che a vario titolo e con diverse responsabilità partecipano alla vita del Paese; è possibile impostare i problemi del Paese, quelli generali e quelli specifici di zone e settori economici, in termini realistici, al di fuori di generalizzazioni falsificanti o di miti artatamente propagati; è possibile infine ottenere il consenso, vero perchè sentito, di tutti i protagonisti dell'economia del Paese a determinate finalità programmatiche.

Non crediamo che a un risultato del genere si potrà arrivare attraverso i Comitati regionali della programmazione, che da non molto hanno iniziato la loro attività, nè attraverso la disciplina delle procedure della programmazione, da tempo preannunciata dal Governo e non ancora messa a punto, la qual cosa è molto significativa dell'indirizzo politico prevalente non certo favorevole a genuine forme di democrazia. Abbiamo sfiducia negli strumenti che il Governo ha dichiarato di elaborare a proposito delle procedure, sia perchè dalle anticipazioni fatte in proposito appare abbastanza chiaro il tentativo di dare alla consultazione delle categorie un valore del tutto subalterno, poco più che simbolico, nei processi di decisione volutamente accentrati, riguardo al Programma; sia per la ragione più generale che manca la volontà politica

di dar vita a genuine e concrete forme di consultazione, mentre invece detta volontà è chiaramente ispirata a sfiducia verso le espressioni delle autonome iniziative che salgono dal basso.

4. — Il carattere astratto e accentratore della nostra programmazione si riflette poi sui contenuti del Programma in discussione, naturalmente in modo velleitario e confuso sì da fare di questo Programma una specie di documento di antiprogrammazione.

Se infatti riteniamo, come crediamo debba essere, che un Programma economico concreto debba essere costituito da una attenta e non « metafisica » analisi della situazione esistente e dei problemi aperti, da una scelta di pochi obiettivi fondamentali tra loro compatibili, dalla ragionata previsione delle risorse su cui si può contare e delle cose concretamente fattibili in un quinquennio, chiaramente indicate per ordine di priorità; se, ripetiamo, si è d'accordo che un Programma di sviluppo debba avere queste caratteristiche, ebbene è facile, a prima lettura, accorgersi che il Programma in esame è tutt'altra cosa.

Vi è, innanzitutto, una pluralità di obiettivi, generali e particolari, davvero sconcertante, e che solo una distorta logica politica, ma non certo la logica economica, può far dichiarare fra loro compatibili. Si dice di volere il massimo sviluppo del reddito, ma nel contempo si vuole comprimere lo sviluppo delle zone più attive o, senza prove, definite congestionate, attraverso disincantivi o altre limitazioni. Si vuole la massima produttività negli impieghi del capitale, ma assieme si pone il postulato della massima occupazione; si vuole la massima redditività di tutti i fattori produttivi, ma nel contempo si vuole anche raggiungere una innaturale parità di diritti tra zone, settori e categorie.

Questa contraddittorietà degli obiettivi tra di loro è aggravata dalla analoga contraddittorietà o inadeguatezza delle politiche e degli strumenti cui si dichiara che occorrerà fare ricorso per ottenere gli obiettivi enunciati. Per fare qualche esempio: si di-

chiara, e giustamente, che la nostra agricoltura va modernizzata, va resa più produttiva per meglio inserirsi nel MEC, ma poi si continua a favorire la piccola proprietà scarsamente redditiva (non per sua colpa), si potenziano organismi parassitari come gli Enti di sviluppo, e si prevede di fare molto poco, per contro, per elevare il livello tecnico dei nostri agricoltori o non si prevede addirittura nulla per favorire la ricomposizione fondiaria. Per il settore industriale, di cui ci occuperemo ampiamente in seguito, prima ancora della contraddittorietà fra obiettivi, spicca l'inadeguatezza delle indicazioni programmatiche, esiste cioè un vuoto molto pericoloso perchè non sia sa come verrà riempito.

Nella parte relativa agli impieghi sociali del reddito il cui nucleo fondamentale è costituito dagli investimenti in infrastrutture (e che avrebbe dovuto costituire la parte meno approssimata del Programma), non si sfugge all'impressione di essere davanti ad un elenco degli investimenti ricavato sommando preventivi già calcolati — in epoca pre-programmazione, e quindi senza tener conto del quadro globale degli interventi e senza alcuna priorità — dalle singole amministrazioni, con valutazioni integrative del tutto empiriche in modo da arrivare a un totale delle risorse programmate per questo tipo di impieghi.

Manca quasi del tutto, cioè, una specifica seppur sommaria ricerca di quali siano i veri fabbisogni di infrastruttura del Paese, suddivisi secondo le zone territoriali; quale il grado di priorità e di urgenza, quali le migliori scelte tecniche per farvi fronte: ossia tutto quanto presupporrebbe una seria programmazione. Una comprova di questo stato di cose ci viene data dai frettolosi tentativi che si stanno attualmente compiendo per integrare gli stanziamenti nel settore della difesa del suolo. Ci è voluta una disastrosa alluvione, con tutte le gravi conseguenze che essa ha recato alla economia del Paese, al patrimonio culturale, ai beni dei singoli, per richiamare il Governo su un problema che non è certamente dell'oggi, ma che grava da tempo sul nostro Paese. Vogliamo cioè dire che

i mezzucci cui si ricorre oggi per spostare, nel campo degli investimenti sociali, certe priorità di spesa, dimostrano ampiamente come il programma in questo settore come negli altri risponda solo a criteri velleitari o ad esigenze di puro calcolo politico, e non invece, come dovrebbe, alla necessità di porre finalmente ordine, su una base il più possibile razionale, nell'impiego — innanzitutto — del danaro pubblico.

In termini ancor più generali noi possiamo cioè giudicare il Programma da una parte come un confuso inventario, senza precisi limiti temporali o ordini di priorità, delle più disparate cose di cui avrebbe bisogno il Paese; e dall'altra come un'elencazione, anche qui senza un senso preciso delle cose fattibili, di ogni genere di provvedimenti o riforme da attuare. Manca cioè in tutto il Programma ogni ordine di priorità, si prevedono interventi numerosissimi affastellati gli uni sugli altri, spesso contraddittori, espressi il più delle volte in termini talmente generali e generici da poter essere riempiti con qualsiasi sostanza. Le riforme previste non si contano in ogni settore della vita economica e civile: dalla previdenza sociale all'urbanistica; dalle società per azioni alla burocrazia; dalla sanità ai codici penali, all'ordinamento dello Stato. Tutte riforme che, se in qualche caso possono essere effettivamente necessarie, non sono state comunque seriamente meditate, nei loro effetti prossimi o remoti e nel loro senso; riforme cioè che rispondono o ad astratte esigenze razionalizzatrici (astratte perchè non si è adeguatamente studiata la situazione esistente e i possibili, quando necessari, rimedi da prendere) o il più delle volte a quella filosofia centralizzatrice e autocratica, a sfondo marxisteggiante, che aleggia sul Programma.

5. — Il nostro giudizio negativo sul Programma si basa quindi su ragioni motivate non, si badi bene, da una posizione aprioristicamente negativa — per motivi politici od ideologici — di fronte al principio della programmazione, bensì da una posizione costruttiva, proprio in funzione

della riconosciuta utilità che noi attribuiamo ad una seria politica programmata, scaturente dalle categorie economiche.

Per rendere ancora più concreto il nostro giudizio critico, ci proponiamo di analizzare le impostazioni programmatiche in un settore chiave per lo sviluppo economico del Paese, quello industriale. Vedremo così quanto siano inadeguate e quasi evanescenti le indicazioni date per l'industria, e come certi obiettivi posti per questo settore, per principio accettabili, siano praticamente vanificati da tutta un'altra serie di obiettivi riguardanti in genere l'economia del Paese (dalla sicurezza sociale all'assetto urbanistico, dalla spesa pubblica alla politica finanziaria), che presuppongono linee d'azione politica in contrasto con l'obiettivo di uno sviluppo industriale produttivistico.

Lo sviluppo dell'industria — dice il testo del Programma — « costituisce una condizione di fondo per il raggiungimento degli obiettivi di aumento del reddito e dell'occupazione indicati dal Programma ». Da questa constatazione, giustissima anche se ovvia, del ruolo propulsore dell'industria nei riguardi dello sviluppo dell'intero Paese, v'era da aspettarsi dal Programma una conseguente adeguata impostazione del problema dello sviluppo industriale, in modo che emergessero chiaramente le linee della politica che si vuol condurre in proposito, attraverso quali vie cioè si ritiene possibile sostenere e promuovere l'espansione di questo ramo fondamentale della nostra attività economica.

Ben poco di tutto questo è invece possibile riscontrare nel Programma industriale: le esigenze di sviluppo e gli obiettivi di politica industriale indicati, quali l'espansione della produzione, l'aumento della produttività, il rafforzamento delle condizioni di concorrenza, un afflusso costante e ordinato di capitale, l'equilibrio delle localizzazioni, la promozione delle esportazioni, ecc. sono tutti ottimi propositi, pienamente accettabili, ma che rimangono generiche e vuote affermazioni quando, come è il caso del programma industriale, a queste affermazioni non seguono concrete indicazioni

circa le politiche e gli strumenti cui si ritiene opportuno ricorrere per cercare di raggiungere gli obiettivi elencati oppure si rimanda a successive indagini, non ancora iniziate e che non si sa quando approderanno a qualche conclusione e dei cui risultati è perlomeno molto difficile ci si potrà avvalere nei limiti temporali del Programma. Si aggiunga, poi, che alcune delle pur poche indicazioni che possono avere un concreto contenuto operativo fanno prospettare interventi che possono avere effetti tutt'altro che positivi ai fini del conclamato sviluppo industriale, per completare il quadro di un programma affatto inadeguato ai grossi problemi aperti sul nostro futuro economico e sociale.

Se lamentiamo che per quanto riguarda il settore industriale in particolare esistono nel Programma solo vaghe indicazioni, o rinvii, o propositi contraddittori, è perchè vediamo in ciò una esigenza non assolta (o perlomeno un'occasione mancata) e nel contempo un grosso pericolo.

L'esigenza non assolta è appunto quella programmatica, di una programmazione seria e nel medesimo tempo intimamente democratica, che avrebbe dovuto consistere in un'indagine approfondita sui maggiori problemi che la nostra industria dovrà affrontare nel prossimo futuro, in modo da consentire ai responsabili politici e alle forze impegnate nel processo produttivo di prendere coscienza dei vari problemi esistenti, di ricercare in piena collaborazione le linee migliori per la loro soluzione, di consentire, nelle rispettive sfere di competenza, di prospettare le concrete azioni da svolgere. Noi crediamo che una programmazione rivolta a questi scopi fatta in piena collaborazione con le categorie, organicamente concepita, a carattere indicativo (ma non astratto o generico) e con la possibilità di adattamenti necessari per il mutevole prospettarsi di situazioni e problemi, possa essere tale da dare un utile contributo allo sviluppo ordinato del Paese, di dare oltretutto agli operatori economici quel minimo di certezza circa i futuri orientamenti politici, tanto necessario per qualsiasi calcolo economico.

Invece di questo tipo di programmazione, indicativa ma concreta, abbiamo generici propositi che non danno quasi alcun orientamento, in un contesto generale però a sfondo ideologico, pieno di velleitarismi e di, seppur non sempre espresse, volontà di autoritarismi dirigistici.

Da qui nasce il pericolo: il pericolo cioè che nel vuoto, o quasi, programmatico, si vengano ad inserire nella concreta pratica politica (avendo presente l'ispirazione dirigistica che serpeggia insidiosamente in tutta la « filosofia » di questo Programma quinquennale) vincolismi di ogni genere, che potrebbero essere speciosamente giustificati da « stati di necessità » lasciati insorgere proprio per la mancata programmazione di una politica economica organica a lungo termine.

6. — Questo nostro giudizio negativo sul programma può essere abbondantemente documentato analizzando le varie impostazioni programmatiche. Ci sembra necessario innanzitutto fare alcune considerazioni sull'impostazione quantitativa di base del programma, poichè da esso, ovviamente, dipende in larga parte l'impostazione relativa al settore industriale.

In sintesi il programma prevede:

l'aumento del reddito nazionale nella misura del 5 per cento in media all'anno;

l'aumento degli impieghi sociali del reddito ad un livello del 26-27 per cento delle risorse disponibili (contro circa il 24 per cento del quinquennio 1959-63);

un ammontare di investimenti direttamente produttivi pari al 13,1 per cento delle risorse interne disponibili.

Sono questi ultimi investimenti, pari nel complesso nel quinquennio (comprese le scorte) a 24.880 miliardi di lire, di cui 4.880 miliardi nell'agricoltura e 18.500 miliardi nell'industria e nei servizi, che dovranno assicurare i previsti incrementi di redditi e quindi la possibilità di espandere i consumi privati e pubblici e gli investimenti sociali nella misura prevista.

Le condizioni fondamentali per assicurare la realizzazione dei vari obiettivi del programma (le « variabili strategiche » in gioco, direbbero gli economisti), sono quindi:

che il volume e la produttività del capitale impiegato negli investimenti produttivi sia quello previsto;

che il risparmio totale disponibile (quindi la propensione al risparmio), sia effettivamente sufficiente a far fronte sia agli investimenti produttivi che a quelli sociali.

Cerchiamo di vedere che cosa significa tutto questo. Nel complesso degli investimenti produttivi la posizione chiave per raggiungere gli obiettivi di reddito previsti è costituita dagli investimenti nell'industria e nei servizi, pari come si è detto a 18.500 miliardi, importo stimato sulla base di un coefficiente capitale-reddito di 3,1. Questa cifra costituisce un po' la chiave di volta di tutto il sistema, rappresentando essa un indice sintetico della produttività delle risorse impiegate.

Il Programma ci dice che questo coefficiente è stato calcolato tenendo presente la nostra esperienza passata e quella dei Paesi economicamente progrediti: il che equivale a dire che la produttività degli investimenti che si prevedono nel quinquennio nel nostro Paese sarà grosso modo simile a quella che si verifica nei Paesi avanzati e di poco inferiore a quella registrata nel nostro Paese nel quinquennio 1959-63. Questo argomento del coefficiente capitale-reddito è certamente molto complesso e tecnico e su di esso anche fra gli economisti esistono incertezze d'interpretazione. Senza entrare quindi in questioni tecniche, del resto rese impossibili dalla mancanza di precise indicazioni sui modi con cui tale coefficiente è stato calcolato dai programmatori, ci siano consentite alcune osservazioni generali. Ci sembra evidente che si suppone che la produttività del capitale nei prossimi anni si manterrà ad elevati livelli, ossia che il capitale sarà impiegato in condizioni tali da massimizzare l'efficienza e la produttività: ci chiediamo allora come si concilia questa ipotesi con la presenza nel

Programma di una pluralità di obiettivi, che riguardano direttamente gli investimenti produttivi, contrastanti o perlomeno non prioritariamente diretti alla massima efficienza del capitale. Ci riferiamo all'obiettivo della massima occupazione, che evidentemente può limitare il più produttivistico impiego del capitale, a quello della localizzazione di almeno il 40 per cento dei nuovi investimenti nel Mezzogiorno, alla connessa disincentivazione delle iniziative in zone che per la loro alta vocazione industriale hanno fin qui dato la massima redditività delle risorse, alla prevista diversa ripartizione degli investimenti fra i vari settori. Ci riferiamo anche a tutto il complesso di misure o riforme di carattere più o meno sociale o di riequilibrio contenute dal Programma che in un modo o nell'altro possono toccare negativamente i settori produttivi ed incidere sulle loro possibilità di reddito.

Orbene, in relazione a tutta questa serie di vincoli che incidono negativamente soprattutto sul settore industriale, ci sembra lecito esprimere forti e motivate perplessità di fronte alla prevista produttività del capitale, che allegramente ignora tutto questo e presuppone che le condizioni di efficienza addirittura migliorino, mentre da altra parte si ispira il Programma ad obiettivi contrastanti con dette condizioni.

7. — L'altra condizione fondamentale per la realizzazione del Programma è quella relativa al risparmio, che dovrebbe formarsi nella misura necessaria a far fronte agli investimenti produttivi e sociali per un complesso di 43.230 miliardi, di cui 5.130 miliardi costituito dal cosiddetto risparmio pubblico e il resto dal risparmio privato (tabella n. 4 pag. 20).

Non diciamo cosa nuova se giudichiamo la previsione di risparmio pubblico come azzardatamente ottimistica. Si dovrebbe avere una eccedenza annua delle entrate sulle spese correnti pari in media a 1.022 miliardi annui, riferite al conto consolidato della pubblica amministrazione (Stato, enti locali e previdenziali). Orbene teniamo presenti i dati del risparmio pubblico dell'ul-

timo quinquennio: 945 miliardi nel 1961, 1.007 miliardi nel 1962, 973 miliardi nel 1963, 1.078 miliardi nel 1964, 181 miliardi nel 1965; vediamo cioè che mentre dal 1961 al 1964 il risparmio pubblico si è aggirato sui 1.000 miliardi annui (cifra dell'ordine di quella prevista per il prossimo quinquennio), nel 1965 si è caduti a soli 181 miliardi. Il problema è allora questo: la bassa cifra del 1965 è dovuta, come sostiene il ministro Colombo, a cause eccezionali, o non è piuttosto il sintomo di una situazione generale deteriorata e destinata a ripetersi nei prossimi anni? Si hanno buone ragioni per ritenere che sia vera questa seconda ipotesi: in linea generale poichè l'esperienza e la prassi del Governo di centro-sinistra ci insegnano che nonostante tutte le ottime dichiarazioni di principio la compressione delle spese correnti (Stato ed enti locali) rimane qualcosa di chimerico, un proposito contro cui le necessità vere, la sostanziale improduttività della nostra macchina burocratica, le sollecitazioni varie ma sempre potenti di origine elettoralistica (partitica) hanno sempre la meglio.

Le condizioni per permettere di comprimere la spesa pubblica, condizioni ricordate dal Programma e ribadite dal ministro Colombo, sono una radicale riforma delle strutture burocratiche, per dare loro maggiore efficienza, contenimento nell'espansione del personale e migliore organizzazione del servizio, riorganizzazione delle aziende autonome, in modo da dar loro elevato carattere imprenditivo. Buoni propositi, ma che le prime anticipazioni che si sono avute sui provvedimenti destinati a queste finalità fanno ritenere del tutto velleitari: e ciò per certi difetti congeniti della nostra macchina amministrativa, per le resistenze ad ogni cambiamento che vengono dal personale e dai sindacati (sintomatiche le prese di posizione negative dei sindacati di fronte alle proposte relative alla riforma burocratica e delle aziende autonome e all'Irizzazione dell'azienda tabacchi), per la mancanza di una seria volontà governativa di opporsi a queste resistenze e di imboccare vie nuove. Se pensiamo che non sono passati che pochi anni dalla tanto sbandierata riforma dello

statuto degli impiegati dello Stato e che ora si riparla dell'esigenza di una riforma burocratica come se nulla fosse avvenuto, abbiamo la prova di come le volontà riformatrici in questo campo lascino il tempo che trovano. Frattando, e questi sono dati reali, per fare un esempio il deficit delle aziende autonome sale dai 244 miliardi del consuntivo 1965 ai 313 miliardi del preventivo 1966 ai 394 miliardi del preventivo 1967.

Il ministro Colombo osserva che la caduta del risparmio pubblico nel 1965 è dovuta anche alla fiscalizzazione degli oneri sociali; tale fiscalizzazione è stata revocata nel 1967, e da ciò tutta una serie di conseguenze negative sui conti delle imprese su cui torneremo in seguito, ma nel frattempo si è avuto un netto peggioramento della situazione finanziaria degli enti previdenziali, che hanno chiuso con un deficit superiore ai 700 miliardi di lire, mentre in precedenza le gestioni furono complessivamente in equilibrio e — ciò che è importante — mentre il Programma fa assegnamento su un certo « risparmio » del settore previdenziale. Se teniamo conto che questa situazione non sembra destinata a modificarsi in futuro, a meno di coraggiosi provvedimenti in campo previdenziale di cui il centro-sinistra non dimostra la minima volontà di adottare, ne consegue che oltre allo sbilancio superiore al previsto destinato a formarsi nel settore Stato e Enti locali, si avrà uno squilibrio nel settore degli enti previdenziali che assorbirà largamente le minori spese statali in conseguenza della defiscalizzazione.

In conclusione riteniamo fondato credere che il risparmio pubblico non potrà raggiungere la del resto già modesta quota preventivata (nell'edizione originaria del Programma si prevedevano 6.500 miliardi di risparmio), per cui dovrà essere maggiore il ricorso al mercato finanziario del settore pubblico, con tutte le ovvie conseguenze negative ai fini del finanziamento del settore privato. Solo con un notevole inasprimento della fiscalità e della parafiscalità si potrebbe mantenere il risparmio pubblico ai livelli ipotizzati, ma ciò, oltre

alle ovvie conseguenze dirette sulla formazione del reddito, ridurrebbe il risparmio di preventivata formazione presso i privati (imprese e famiglie). Nell'un caso o nell'altro è il risparmio complessivo del Paese che sarebbe destinato a contrarsi e quindi è l'ammontare complessivo degli investimenti che viene messo in forse.

8. — Al risparmio privato toccherà comunque, anche nell'ipotesi che riteniamo irrealizzabile che si verifichi il previsto risparmio pubblico, il compito di finanziare la maggior parte degli investimenti: perchè questi possano raggiungere i 43.350 miliardi di lire preventivati dal Piano, esso dovrà ammontare nel quinquennio a 38.100 miliardi, cioè a 7.620 miliardi di lire in media all'anno.

Il risparmio privato dovrà per una quota far fronte alla richiesta che la Pubblica Amministrazione rivolgerà sul mercato dei capitali e per la residua — e maggiore — parte sarà investito direttamente dai privati nel settore privato. E' opportuno rilevare che nell'ambito del risparmio del settore privato le richieste della Pubblica Amministrazione assumeranno un rilievo maggiore di quello che è esistito nel più recente passato, a scapito della quota investita direttamente dai privati.

Ma su quale ipotesi è fondata la presunzione della formazione, da parte dei privati, di una simile massa di risparmio? Innanzitutto, è ovvio, che il ritmo di formazione del reddito (+5 per cento all'anno) sia quello previsto, ma poi, in modo specifico, che la propensione al risparmio si mantenga sui valori passati, cioè sul 25 per cento del reddito disponibile per i privati. Vediamo innanzitutto la questione nei suoi termini generali: si sa che la propensione al risparmio è diversa secondo l'ammontare dei redditi e soprattutto le categorie di reddito; nella carenza di più precise analisi statistiche si distingue solitamente tra i redditi da lavoro dipendente o assimilabili e i redditi delle altre categorie, assegnandosi alla prima categoria una propensione al risparmio molto più bassa che alle altre.

Ora, il Programma ipotizza che la parte di reddito che andrà al settore del lavoro dipendente dovrà accrescersi dal 67 al 69 per cento del totale, e lo stesso Programma si chiede se ciò non comporterà una diminuzione relativa nella formazione del risparmio del sistema, rispondendo negativamente con un'argomentazione poco persuasiva. Si dice infatti che essendo dovuto l'aumento dei redditi da lavoro prevalentemente al passaggio di persone dal lavoro agricolo a quello nelle attività extra agricole, meglio remunerate, la propensione media al risparmio di tutta la categoria del lavoro dipendente è destinata ad accrescersi: è un argomento invero assai debole, perchè si può fondatamente presumere che se effettivamente aumenterà il reddito dei lavoratori ex-agricoli, si verificheranno per gli stessi maggiori esigenze e propensioni al consumo (trasferimenti in città, contatto con più elevati standard di vita, eccetera) da annullare praticamente, agli effetti del risparmio, i maggiori redditi percepiti.

Ma, si sa, la maggiore quota di risparmio viene dalle « altre categorie » (sul totale di risparmio privato nel quinquennio 5.050 miliardi, secondo il Programma, dovrebbero pervenire dai redditi da lavoro dipendente e 33.050 dalle « altre categorie ») e siccome l'incidenza del reddito disponibile per queste « altre categorie » rispetto al complessivo reddito disponibile è destinato a contrarsi dal 33 al 31 per cento, affinché si mantenga la propensione complessiva al risparmio avutasi in passato — e accettando la nostra ipotesi, che riteniamo realistica, che non si avrà un aumento della propensione da parte della categoria dei redditi da lavoro dipendente — occorre che aumenti, rispetto al passato, la propensione al risparmio delle « altre categorie ». È realistica questa previsione? Riteniamo di no, per le seguenti ragioni. Nel risparmio delle « altre categorie » di reddito si può distinguere il risparmio delle famiglie dal risparmio delle imprese (ammortamenti e autofinanziamento vero e proprio). Sul totale di 33.050 miliardi che costituiscono il risparmio previsto per le « altre categorie », il risparmio interno delle imprese (di tutti i settori eco-

nomici) è valutato a 18.750 miliardi, di cui 16.120 miliardi di ammortamenti.

Abbiamo fatto qualche calcolo, nonostante le difficoltà derivanti dalle variazioni apportate ai conti della nazione, per valutare la congruità delle previsioni fatte. Prenderemo in considerazione solo gli ammortamenti, data l'impossibilità di fare valutazioni sulla parte, non molto rilevante del resto, dell'autofinanziamento vero e proprio: ebbene, prendendo per base ammortamenti e investimenti produttivi del 1963 (anno di massima congiuntura) e confrontandoli con gli analoghi dati medi annuali previsti per il quinquennio 1966-70, vediamo che mentre gli investimenti dovrebbero aumentare del 9 per cento circa, gli ammortamenti dovrebbero aumentare del 25 per cento; in altri termini gli ammortamenti hanno rappresentato nel 1963 il 52 per cento degli investimenti produttivi dell'annata, mentre nella media del quinquennio dovrebbero essere pari al 65 per cento degli investimenti previsti.

Consideriamo queste previsioni da un altro punto di vista: nel 1963 gli ammortamenti hanno rappresentato il 50 per cento circa del risparmio privato investito direttamente nel settore privato; nella media del quinquennio 1966-70 questa incidenza dovrebbe salire al 53 per cento.

9. — Ne consegue che, comunque si guardino le cose, si fa affidamento per il quinquennio del Programma su una maggiore capacità del sistema d'impresa ad accantonare ammortamenti rispetto al passato e in particolare rispetto ad un anno ad elevata attività produttiva e di reddito delle imprese come il 1963. Tutto ciò significa che si conta su una più elevata capacità delle imprese ad accumulare risorse finanziarie interne, quindi su una maggiore redditività delle imprese rispetto agli stessi anni del « miracolo ». In quale modo si pensa di ottenere questo risultato? Il ministro Colombo si è limitato a far riferimento alla necessità della politica dei redditi, nella formulazione datane dal Programma. Noi siamo assertori di una politica del genere, che consenta una fattiva collaborazione tra le

parti interessate in modo da garantire una equa ripartizione dei frutti della produzione e nel contempo l'equilibrio nei conti delle imprese e il mantenimento della stabilità monetaria. Ma ci sia consentito avanzare seri dubbi sulla possibilità effettiva di attuare una politica di tal genere, sulla volontà del Governo di centro-sinistra di promuoverla e garantirla. Già il testo del Programma, su questo punto, accomuna dichiarazioni accettabili sui fini e il senso della politica dei redditi, a limitazioni e *arrière pensées*, frutto naturalmente delle contrastanti spinte politiche che hanno presieduto alla redazione del Piano. Troviamo così affermata la necessità di ancorare l'aumento dei redditi da lavoro alla produttività, ma poi si dice che per conseguire l'aumento della produttività « entro certi limiti è di efficace stimolo la pressione salariale », mentre praticamente si disconosce all'eventuale aumento dei profitti una analoga funzione di stimolo.

Ma soprattutto vogliamo sottolineare la mancanza di una effettiva volontà di tradurre le indicazioni di principio in concrete azioni e la mancanza di un clima adatto a far funzionare la politica dei redditi. Non ci risulta che il Governo abbia allo studio misure per instaurare, al fine specifico della politica dei redditi, un meccanismo di consultazione tra le parti e un organo indipendente e tecnico che possa dare precise indicazioni quantitative circa l'ammontare di aumento dei salari compatibile con le esigenze di equilibrio monetario. E che il Governo non abbia nessuna volontà di agire in questo senso lo si comprende bene quando si abbia presente la decisa opposizione della CGIL (di cui fa parte un partito di Governo) alla politica dei redditi e la posizione piena di riserve delle altre organizzazioni sindacali legate ai partiti al Governo. E d'altra parte abbiamo esempi concreti di tale mancanza di volontà nel comportamento del Governo di fronte alle trattative sindacali: senza riandare ai clamorosi esempi del 1962, quando già si parlava di politica dei redditi, è di ieri la conclusione di un oneroso contratto per i metal-

meccanici delle aziende statali — a cui inevitabilmente si dovranno giocare le aziende private dei vari settori — che non è difficile ritenere sia stato firmato dai rappresentanti delle aziende sotto pressioni politiche, dal momento che i dirigenti di tali aziende hanno espresso notevoli preoccupazioni circa la portata delle norme concordate e parlato persino di « pessimo affare » per le aziende nel caso che i sindacati, all'atto dell'applicazione del contratto, non si comportassero molto prudentemente. Una prospettiva, quindi, perlomeno molto pericolosa.

10. — Il problema di una giusta redditività delle imprese che permetta un adeguato flusso di autofinanziamento è essenzialmente un problema di contenimento di costi, essendo le possibilità dei ricavi strettamente correlate agli andamenti dei mercati internazionali, oggi aperti ad una concorrenza molto viva su scala mondiale. Sono soprattutto le imprese del settore industriale, per ragioni ovvie, a sentire questo problema e quindi la dimostrata scarsa sensibilità del Governo di fronte alla politica dei redditi, cioè delle remunerazioni del fattore lavoro, costituisce una riprova come a certi propositi programmatici in campo industriale come in quello del risparmio, non facciano riscontro, su un punto così essenziale, adeguate iniziative politiche.

Si consideri anche che una componente così importante dei costi complessivi quale il costo del lavoro, è dilatata in Italia oltre che dalla mancanza di una coerente politica salariale, dall'esistenza di oneri aggiuntivi sulle retribuzioni (oneri che assumono vere e proprie caratteristiche parafiscali) molto elevati.

Le imprese italiane sopportano in percentuale oneri aggiuntivi (rispetto a quelli salariali veri e propri) molto superiori a quelli vigenti negli altri paesi industrializzati, con la conseguenza che essendo le nostre retribuzioni vicine a quelle degli altri Paesi, il costo del lavoro in Italia risulta spesso, particolarmente per alcuni settori, persino superiore a quello corrente all'estero. Le

conseguenze di una simile situazione agli effetti della concorrenzialità delle nostre produzioni sono evidenti ed è questo un punto che si dovrà tenere ben presente ai fini del sostegno delle nostre esportazioni, che non potranno certamente continuare con il ritmo degli ultimi tempi se non sarà ritrovata, all'interno delle imprese, una base di maggiore equilibrio tra i costi (fra i quali assume particolare rilievo quello del lavoro) e i ricavi.

L'oneroso sistema di oneri sociali posti a carico delle imprese industriali è la conseguenza della stratificazione di una congerie di provvedimenti relativi ai vari rami della sicurezza sociale che ha portato ad un sistema irrazionale, sperequato e scarsamente efficiente. Si è addossato alle imprese industriali non solo il finanziamento delle forme di sicurezza sociale direttamente interessanti i lavoratori dell'industria, ma anche parte del finanziamento di forme assicurative e previdenziali relative ai lavoratori di settori non industriali; e più in generale il finanziamento di forme che per il loro carattere si possono definire assistenziali, e che come tali avrebbero dovuto essere assunte dalla collettività. Questa situazione si è venuta determinando nei tempi passati nella presunzione che il settore industriale fosse in condizioni economiche tali da poter sopportare questi gravosi oneri; ciò che, a parte ogni altra considerazione di equità, non è certamente nelle possibilità dell'industria nell'attuale situazione congiunturale come ampiamente dimostrano i richiamati effetti negativi dell'alto costo del lavoro.

La « fiscalizzazione » di una parte seppure limitata di questi oneri, attuata con i provvedimenti del 1964 e del 1965, prorogati fino a tutto il 1966, rese possibile alle aziende un certo contenimento dei loro costi di lavoro e aveva fatto bene sperare che si fosse finalmente imboccata, nel settore del finanziamento della sicurezza sociale, la strada giusta. Cioè quella diretta a trasferire dalle sole aziende alla collettività tutta,

almeno quella parte di contributi sociali che non hanno alcun riferimento nè con il rischio del lavoro o dell'impresa, nè con forme previdenziali — in senso tecnico e non assistenziale — proprie ai lavoratori della industria. Lo stesso Programma si pose come obiettivo il progressivo passaggio del finanziamento di una congrua parte della sicurezza sociale dalle imprese allo Stato: e fu affermato solennemente che la fiscalizzazione attuata aveva scopi anticongiunturali, ma voleva essere anche un principio di attuazione di quella indicazione programmatica.

Il Governo ha smentito se stesso su tutto questo, avendo avuto bisogno di impiegare nelle spese di sistemazioni idro-geologiche (almeno così ci è stato detto) i 200 miliardi contabilizzati nel Fondo globale per rinnovare per il 1967 la fiscalizzazione. Abbiamo qui la riprova innanzitutto di quale valore abbiano anche le indicazioni programmatiche più impegnative e con significato operativo, e abbiamo la conseguenza che il costo del lavoro per le imprese industriali si è accresciuto con il 1967 di poco meno del 6 per cento sulle retribuzioni. Delle ripercussioni negative di questa defiscalizzazione si sono ufficialmente dichiarati allarmati non solo le aziende, private e pubbliche (significativa la presa di posizione dell'Intersind) ma anche i sindacati e personaggi del centro-sinistra come Lombardi e La Malfa. Non abbiamo bisogno di fare ulteriori apprezzamenti in proposito, ma ci si può chiedere se è con queste misure che si intende sviluppare la produttività e concorrenzialità delle nostre aziende, che si intende perseguire l'obiettivo di permettere ad esse quelle disponibilità finanziarie interne nella misura indicata dal Programma.

11. — Ritorniamo al problema del risparmio, esaminando i problemi — pure così strettamente connessi con lo sviluppo delle attività produttive — del secondo grande flusso di risparmio (il primo è quello esaminato degli autofinanziamenti) che concorrere alla copertura degli investimenti. Le in-

dicazioni date dal Programma, nella parte dedicata al risparmio e nel capitolo industria, non sono in proposito molto esplicite; qualche ulteriore informazione quantitativa ci è venuta dal ministro Colombo.

Il contributo delle fonti esterne di finanziamento è previsto nel quinquennio in 19.350 miliardi; cioè il mercato monetario e finanziario dovrebbe fornire 7.900 miliardi alla Pubblica Amministrazione (per fronteggiare le uscite non coperte da entrate fiscali o parafiscali o d'origine patrimoniale) e 11.450 miliardi al « settore privato ».

Che un simile volume di risparmio si formi dipende innanzitutto da molti fattori di carattere generale: equilibrio politico, stabilità monetaria, andamento congiunturale, ripartizione nella distribuzione dei redditi, pressione fiscale, ecc. in parte analoghi a quelli che governano la formazione del cosiddetto risparmio d'impresa, cioè in generale dal prevalente clima politico-economico; e da questo punto di vista non occorre che ripetiamo le nostre preoccupazioni. Altrettanto scettici ci trovano le poche indicazioni contenute nel Programma riguardo a specifiche politiche del risparmio: dal risparmio « istituzionale » delle classi lavoratrici (si intende forse alludere anche al fantomatico « risparmio contrattuale »), alle iniziative prospettate — e su cui torneremo in seguito — per accrescere l'afflusso al mercato azionario. Nessun accenno invece a problemi specifici tanto importanti quali il trattamento fiscale dei redditi di capitale e la nominatività obbligatoria.

Vediamo più da vicino invece il problema dei canali d'afflusso del risparmio esterno al finanziamento del settore privato. Un primo canale è costituito dalle emissioni azionarie e obbligazionarie, valutate orientativamente sui 1.100 miliardi l'anno, cioè come dice lo stesso Programma attorno al livello medio degli ultimi quattro anni. Ciò equivale a dire che si dà per scontata la cristallizzazione di questo mercato e quindi praticamente, di fronte alla espansione del nostro apparato economico, una diminuita importanza che tale forma di finanzia-

mento assumerà nell'ambito della gestione delle imprese. Ma occorre sottolineare un altro aspetto: quale sarà l'importanza relativa delle emissioni azionarie rispetto a quelle obbligazionarie? Il Programma tace su questo punto e si limita ad auspicare, a favore del mercato azionario, l'istituzione dei Fondi di investimento e la riforma delle società per azioni. In quanto al primo punto non nutriamo soverchie illusioni sulla funzione positiva nel nostro Paese dei Fondi di investimento, sia perchè da noi non esiste ancora un ambiente adatto (fra l'altro la debolezza degli investitori istituzionali — fondi di pensioni, compagnie d'assicurazione, ecc. — tanto importanti invece in altri Paesi) sia perchè le condizioni cui si vogliono vincolare tali Fondi non sono tali da invogliare il risparmio. Comunque poichè il relativo disegno di legge è insabbiato da parecchio tempo, non sappiamo se questi Fondi possano incominciare a funzionare prima della fine del Programma.

In quanto alla riforma delle società per azioni, temiamo proprio che se passasse nella formulazione finora resa nota (e che per le società quotate prevede ingerenze statistiche fin nelle più tipiche decisioni dei Consigli d'amministrazione, tanto da suscitare preoccupazioni anche nel Governatore della Banca d'Italia), essa contribuirebbe non a stimolare bensì a deprimere il mercato azionario.

Le prospettive programmatiche sono quindi tali da far seriamente temere che il mercato azionario possa uscire dalla crisi in cui da qualche anno si dibatte; ciò che comporta per le imprese l'inaridimento della loro più fisiologica forma di finanziamento, quella costituita dal capitale di rischio. Ciò che per converso impone alle imprese, specie di fronte alle diminuite possibilità di autofinanziamento, di ricorrere maggiormente al credito, con tutti gli irrigidimenti nelle strutture finanziarie e la maggiore onerosità che ciò comporta.

Occorre a questo punto rilevare un altro fatto: negli ultimi anni il mercato obbligazionario non solo ha avuto la netta pre-

valenza su quello azionario (le emissioni di azioni, che rappresentavano nel 1961-62 il 35-40 per cento delle emissioni complessive dei valori mobiliari, sono scese nel 1965 e nel 1966 attorno al 15 per cento, ma è anche stato dominato dalle emissioni di enti ed imprese ad impronta pubblica, operanti nel campo produttivo (ENI - ENEL - IRI e relative imprese). Negli ultimi tre anni le emissioni schiettamente private non hanno superato i 50 miliardi annui, contro emissioni dai 300 ai 600 miliardi degli enti e imprese pubbliche operanti in quello che il Programma definisce il « settore privato » e a cui si riferisce il dato prima riportato di 1.100 miliardi (tra azioni e obbligazioni) di prevista emissione annua nel quinquennio 1966-70.

Questa preoccupante situazione, oltre a motivi d'ordine generale, è da ricollegarsi anche al fatto che gli enti pubblici godono di condizioni fiscali di favore nelle emissioni obbligazionarie, che consentono loro di ricondurre entro limiti più tollerabili il costo complessivo delle emissioni; è stato calcolato che per il 1965 il costo medio delle emissioni obbligazionarie per gli enti pubblici è stato del 6,98 per cento contro il 9,50 per cento per le imprese private.

Dato che nessun cenno troviamo nel Programma o nei propositi governativi circa la correzione di questa abnorme e iniqua situazione, non si possono che fare considerazioni assai pessimistiche sulle prospettive di finanziamento delle imprese genuinamente private. Il ricorso al mercato azionario si prospetta difficilissimo, date le condizioni generali che distolgono il risparmio da questo tipo d'impieghi; il ricorso al mercato obbligazionario è molto oneroso e altresì reso problematico dalla concorrenza degli Enti pubblici e dello stesso Stato, che godono di condizioni fiscali di favore. Ciò significa che si vuol rendere la vita estremamente difficile alle imprese private o comunque obbligarle a ricorrere al credito degli Istituti speciali (controllati dallo Stato) che fanno provviste di mezzi sul mercato sotto varie forme. Il Program-

ma prevede infatti un incremento di questa forma di finanziamento delle imprese rispetto al passato, diversamente dalle azioni e obbligazioni, le cui emissioni dovrebbero rimanere stazionarie. E' da pensare che si conti proprio di ottenere, al di là delle stesse previsioni programmatiche, una notevole dilatazione del credito speciale. Ciò comporterebbe come naturale conseguenza un forte condizionamento da parte dei poteri pubblici della politica di finanziamento e di investimento delle imprese private; i pubblici poteri avrebbero in mano, in misura ancora maggiore che nel passato, le redini per regolare non solo il flusso temporale dei mezzi finanziari del mercato dei capitali alle aziende, ma anche per influire direttamente sulla scelta di investimento, sulla loro destinazione, per settori o per zone. È questo certamente il risultato cui tendevano esplicitamente i padri spirituali del centro-sinistra ed a questo risultato si arriverà, per vie non altrettanto esplicite, perdurando l'attuale politica finanziaria. Del resto nel paragrafo sul finanziamento all'industria gli unici cenni concreti che si ritrovano si riferiscono alla necessità di accrescere l'efficienza e l'attività del Me-diocredito centrale, e di rendere possibile — ciò dovrebbe valere, si dice, specialmente per le piccole e medie aziende — da parte di appositi Istituti finanziari l'assunzione di partecipazioni azionarie di minoranza che non implicino assunzione di responsabilità imprenditoriali. A parte la stranezza di una simile proposta, è evidente che solo Istituti pubblici potranno assumere rischi di questo genere (si noti che tali interventi, come dice il Programma, dovrebbero riguardare la fornitura di capitali di rischio a medie e piccole imprese nelle aree in via di sviluppo) senza alcuna contropartita. Ci sembra in sostanza che anche in questo campo si voglia ulteriormente spianare la strada all'intervento pubblico nella creazione e conduzione delle imprese.

12. — Abbiamo fin qui esaminato alcune impostazioni programmatiche generali che,

per importanza, sono fondamentali ai fini dello sviluppo economico nel complesso e del settore industriale in particolare. Cercheremo ora di esaminare alcune più specifiche indicazioni concernenti il solo settore industriale, a proposito delle quali abbiamo già rilevato l'insufficiente elaborazione e spesso la sostanziale vacuità.

Il programma prevede un aumento del valore aggiunto dell'industria ad un saggio medio annuo del 7 per cento, ma in modo che l'aumento sia più rapido nel Mezzogiorno che nell'Italia nord-occidentale. Ciò dovrebbe essere la conseguenza di un aumento dell'occupazione (servizi compresi) dell'1,3 per cento nell'Italia nord-occidentale, dell'1,6 per cento nell'Italia nord-orientale e centrale e del 2,9 per cento nel Mezzogiorno. (Il 40-45 per cento dei nuovi posti di lavoro nell'industria dovranno essere localizzati nel Mezzogiorno). La produttività dovrebbe aumentare del 5 per cento in media all'anno.

Lo sviluppo indicato dovrà essere sostenuto da un volume di investimenti lordi di 13.000 miliardi di lire, di cui circa 4.500 miliardi dovranno essere localizzati nel Mezzogiorno; ciò che significa che a fronte di un cospicuo aumento degli investimenti nel Mezzogiorno, si avrà (anche in valore assoluto) una stazionarietà degli investimenti nelle regioni nord-occidentali.

Si fa quindi un grande assegnamento sull'industria al fine di conseguire la finalità di ridurre le disparità territoriali. Al riguardo si possono avanzare alcune considerazioni. Innanzitutto non si può che concordare sul fatto che il programma di sviluppo abbia tra le proprie finalità quella di ridurre i divari nella distribuzione territoriale dei redditi e in particolare che si proponga un'attività politica di industrializzazione delle zone meridionali. Questa finalità e i relativi obiettivi di industrializzazione non possono però essere fini a se stessi, ma devono essere concepiti nel quadro di una politica tesa alla massimazione del reddito per il complesso del Paese. Ossia il Programma dovrebbe valutare tutte le conseguenze de-

rivanti da una certa politica di localizzazione delle iniziative e non ritenere « neutre », ai fini dello sviluppo del reddito, la distribuzione degli investimenti e la formazione del reddito e del risparmio, in una piuttosto che in un'altra zona del Paese. La redditività degli investimenti può essere diversa nelle varie zone del Paese, cosicché certe scelte programmatiche in merito alla localizzazione degli investimenti rischiano di non rendere compatibile l'obiettivo di un elevato aumento del reddito con quello di una più equilibrata (ciò che non sempre equivale a più economica) distribuzione delle attività produttive.

In concreto, poichè l'industrializzazione del Mezzogiorno si affida alla politica degli incentivi, occorre evitare che nella manovra di questi strumenti si superino certi limiti, oltre i quali si rischia di dar vita ad iniziative artificiali, senza basi economiche.

Questa considerazione è suggerita dal fatto che il tasso di sviluppo industriale previsto per il prossimo quinquennio nel Mezzogiorno sembra — ad un primo esame — non sufficientemente ponderato. Per creare nel Mezzogiorno nei settori extra agricoli 590.000 nuovi posti di lavoro (di cui una metà nell'industria), occorre ipotizzare una espansione di iniziative piccole e medie — che si aggiungano alle poche possibili di grandi dimensioni — in una misura veramente notevole. Non è solo un problema di capitali e di organizzazione ma è anche, e soprattutto, un problema di capacità imprenditoriali, che quantunque in maturazione anche al Sud, non è pensabile possano svilupparsi nel numero necessario nel breve arco di un quinquennio.

Il problema dell'industrializzazione del Sud va quindi visto nel più ampio quadro del problema dello sviluppo dell'intero Paese, condizione prioritaria affinché anche le disparità territoriali possano essere superate nel più breve tempo economicamente possibile.

Da tale punto di vista va giudicata negativamente la proposta di disincentivi da applicare nelle zone più sviluppate, che

spesso sono quelle dove attualmente esistono ancora le migliori condizioni di investimento. Con i disincentivi invece di ottenere uno spostamento di iniziative da zona a zona, si rischia di impedire il sorgere di iniziative proprio nel settore delle piccole e medie aziende, che spesso non hanno la possibilità nè l'habitus mentale di trasferirsi dall'ambiente originario. Una politica di disincentivi appare poi inopportuna in relazione al fatto che con la liberalizzazione dei movimenti di capitali nell'ambito del MEC, sarà possibile fare liberamente investimenti nelle varie aree europee.

13. — Sul complesso di 13.000 miliardi di investimenti previsti nel settore industriale, un importo valutabile attorno ai 4.200-4.400 miliardi riguarda gli enti e le aziende a partecipazione statale (in tali enti e aziende sono previsti in complesso investimenti per 5.900 miliardi, di cui peraltro 1.700-1.500 miliardi riguardano il settore servizi e telecomunicazioni). La quota è indubbiamente elevata. Bisogna tener presente che tale quota è stata calcolata facendo l'inventario di tutti i programmi, anche di quelli non definiti, delle aziende pubbliche, mentre invece l'investimento globale nell'industria risulta dalla ricordata applicazione del coefficiente 3,1. Per cui di fatto la parte indicata per i privati risulta per differenza tra la somma totale e quella delle aziende pubbliche. Ciò potrebbe far pensare che si voglia dare la priorità agli investimenti delle aziende pubbliche, e non invece a tutti gli investimenti, da qualunque fonte provengano, a più alta produttività.

La genericità delle indicazioni e delle cifre relative alla politica delle partecipazioni statali non ci consentono di esaminare in dettaglio i programmi previsti, programmi che peraltro spaziano in ogni campo dell'attività economica, per molte delle quali è difficile, pur con ogni buona volontà, scorgere il pur minimo nesso che giustifichi l'intervento dello Stato: si vedano per esempio i programmi relativi all'industria ma-

nifatturiera, all'intervento nei settori della edilizia e della distribuzione (e anche in campo alimentare), alle iniziative all'estero (il 41 per cento degli investimenti dell'ENI nel campo degli idrocarburi sono destinati all'estero).

Vorremmo piuttosto fare alcune considerazioni generali sul significato di una presenza così massiccia nel nostro Paese di aziende a controllo pubblico e in particolare sul senso e i pericoli della « formula all'italiana » adottata per la promozione e la gestione di tali aziende.

Si dice molto spesso che la formula delle « partecipazioni » è una formula indovinata, con aspetti tutto sommato di carattere positivo, in quanto, data la figura privatistica delle aziende IRI-ENI, il fatto che agiscono sul mercato a stretto contatto delle aziende private, che ad esse partecipa — seppur in minorità — il capitale privato, le aziende stesse non possono non essere condizionate, nella loro gestione, dai dati economici, non agire cioè secondo il principio di economicità.

Indubbiamente in tutto ciò c'è del vero, in quanto (ammesso come un dato che lo Stato debba gestire attività economiche) occorre ammettere che specie i dirigenti dell'IRI (in buona parte di derivazione e mentalità privatistiche) hanno fatto ogni sforzo per mantenere le loro aziende il più possibile lontane dalle più pesanti inframmettenze extraeconomiche, hanno cercato, dove le condizioni aziendali lo permettevano, di seguire il più possibile il criterio di economicità; e occorre aggiungere il buon livello tecnico che si è cercato di mantenere ai quadri delle aziende.

Occorre però aggiungere (a parte il fatto che grazie all'IRI si mantengono ancora in vita aziende che hanno perso ogni giustificazione economica, il che si traduce in sperpero di risorse), che proprio questa formula si presta ad equivoci e soprattutto a possibili pericolosissime utilizzazioni.

L'equivoco nasce proprio dal fatto dalla coesistenza, in medesimi settori, di aziende a controllo pubblico e di aziende private

che se è, per un certo verso, un fattore positivo, può costituire d'altro verso un fattore di distorsione e di incertezza per il mercato. La parità di condizioni sul mercato tra aziende pubbliche e private è facilmente affermabile in teoria, ma altrettanto facilmente può essere elusa in pratica. Non ci riferiamo tanto a qualche privilegio legale (riscontrabile in campo fiscale, per quanto riguarda le emissioni obbligazionarie), che pure ha conseguenze importantissime, come si è visto a proposito del mercato obbligazionario, ma ai privilegi oggettivi che sono facilmente assegnabili alle aziende pubbliche per il fatto stesso di avere alle spalle lo Stato. È evidente che, se si accentuasse il criterio di una condotta strumentalizzata a fini politici delle partecipazioni statali, questo aspetto verrebbe gravemente accentuato, poichè è implicito che, se alle aziende pubbliche nel loro complesso si assegnano anche compiti che implicano lo scostamento dai criteri di gestione economica, le aziende stesse potranno far fronte a questi compiti solo fruendo di condizioni extraeconomiche sul piano del mercato e in particolare del reperimento delle risorse necessarie. Si andrebbe verso situazioni più equivoche, pericolose e, tutto sommato, immorali di quelle che si avrebbero, se determinati scopi politici in campo economico fossero assolti da enti pubblici, con specifiche finalità e manifesto scopo collettivo (il che non significa che anche simili situazioni siano da caldeggiare). Affidare detti scopi ad aziende che operano in contatto diretto e concorrenziale con imprese private, significa mettere queste ultime in condizioni di inferiorità, sotto la mascheratura formale della parità di condizioni.

Le condizioni di favore tali da falsare la parità di concorrenza, vanno dalla maggiore facilità di ottenere da enti finanziari pubblici e dallo stesso Stato (Fondi di dotazione) i finanziamenti necessari al sostegno da parte degli organi pubblici (in Italia e all'estero) nella promozione delle esportazioni, alle sovvenzioni a fondo perduto in caso di perdite continuate, alla preferenza nelle commesse statali, ecc. A quest'ultimo

proposito è da sottolineare con un certo allarme la richiesta, manifestata recentemente da certe parti politiche anche in Parlamento, che le aziende pubbliche (IRI e non) diano sempre la preferenza, nel passare ordini, commesse, ecc., alle aziende del raggruppamento pubblico; richiesta che ha trovato una certa seppure parziale acquiescenza da parte del Ministro delle partecipazioni statali, contro quelli che ci sembrano i più elementari principi di superiore visione degli interessi collettivi, che deve essere propria di uno Stato.

14. — Vorremmo aggiungere un'altra considerazione, che ci sembra di particolare rilievo. La formula delle partecipazioni statali, che si avvale di uno strumento privatistico di intervento come le società per azioni, si presta proprio per questo ad un allargamento quasi senza controllo pubblico dell'intervento pubblico nell'economia. Con l'acquisto di partecipazioni in società esistenti e la fondazione di nuove società, è cioè possibile allo Stato di allargare i suoi interventi, senza passare attraverso la pubblica discussione e decisione, nelle sedi proprie, come avviene nel caso di istituzione di aziende ed enti pubblici veri e propri. Non che, in quest'ultimo caso, sia sempre assicurato un esame obiettivo, sulla base di elementi economico-tecnici, dell'utilità e necessità dell'intervento statale, ma perlomeno viene garantita una discussione pubblica del problema e si può valutare preventivamente — nei suoi aspetti positivi o negativi — il proposto intervento.

Nulla di tutto questo nel caso di interventi attraverso l'IRI o l'ENI, e la cosa ci sembra oltremodo pericolosa, perchè non si possono certo paragonare questi enti a qualsiasi altro gruppo privato. Essi agiscono per conto dello Stato, sono organismi pubblici, le cui decisioni rientrano nell'ambito delle decisioni collettive e con effetti collettivi, che tutta la collettività dovrebbe poter valutare.

Ci possono essere decisioni che rientrano in una logica di integrazione di gruppo, che non possono non essere guardate con estrema preoccupazione, permettendo esse (par-

liamo di possibilità, facilissime ad attuare, anche se forse finora, fortunatamente, non hanno dato luogo a sistematiche applicazioni) quelle integrazioni di commesse, ordini, eccetera, tanto più lesive di una normale concorrenza aperta a tutti, dal momento che lo Stato ha il controllo di numerose aziende-chiave connesse con il delicato settore dei beni strumentali (Ferrovie, ENEL, senza contare i lavori pubblici). Il recente richiamo del Governatore Carli circa il pregiudizio che potrebbe venire alla concorrenza dall'allargamento delle partecipazioni statali nel settore manifatturiero, ci sembra un eloquente esempio delle preoccupazioni che operazioni del genere non possono non suscitare.

Ci possono essere poi decisioni di assunzione di nuove partecipazioni o istituzione di nuove aziende che rientrano in una logica puramente politica, che come tali quasi sempre richiedono un costo che la collettività deve sopportare e quindi dovrebbe essere la stessa collettività (Parlamento) a dover preventivamente valutare e decidere.

In sostanza la formula delle partecipazioni statali si presta ad allargamenti senza precisi controlli dell'intervento statale (che possono portare, in determinati climi politici, a larvate nazionalizzazioni o comunque a sostanziali limitazioni della libertà di concorrenza). Ci sembra cioè che il fatto stesso di possedere questo strumento elastico, uno strumento con capacità ed esperienze industriali indubbie, costituisce per i politici una condizione incentivante a richiederne l'impiego nei più svariati casi: dal rilievo di un'azienda disestata, alla « industrializzazione » di remote zone, allo sviluppo di determinati settori, eccetera.

15. — Il Programma, nei due brevi capitoli « Sviluppo della produzione industriale » e « Sviluppo dei settori », esaurisce in modo generico e sostanzialmente elusivo quella che dovrebbe essere la parte fondamentale di un Programma industriale, cioè la individualizzazione delle linee di sviluppo dei vari settori e dei vari problemi che ciascuno di essi presenta e quindi delle azioni proponibili per la loro soluzione. Si rimanda ad ulteriori studi e a consultazioni tra

le parti ancora da iniziarsi la definizione delle previsioni di sviluppo dei vari settori industriali e l'individuazione dei settori che dovrebbero essere oggetto dei programmi settoriali. A questo proposito si possono avanzare alcuni rilievi. Innanzitutto un Programma che basa lo sviluppo del Paese sul settore industriale, ma che non prevede per questo sviluppo nessuna concreta articolazione, non può essere che un Programma mancato. Intendiamoci: la cosa importante non consiste nel prevedere tassi di sviluppo, di investimenti, di occupazione, ecc. per settore; ciò può essere utile per fissare le idee sullo sviluppo industriale, per rendersi più concretamente conto se le previsioni globali abbiano una qualche rispondenza con le prospettive articolate per settore, soprattutto per consentire un contatto ravvicinato e responsabile tra le categorie e lo Stato per confrontare in comune e in concreto prospettive ed aspettative. Quel che è importante, a nostro avviso, è che attraverso l'esame in comune delle prospettive settoriali si giunga ad individuare quali sono i problemi specifici che i singoli settori industriali devono affrontare, quali i problemi che in conseguenza della progressiva apertura dei mercati, del progresso tecnico incessante ecc. si porranno alle nostre imprese nei prossimi anni; quali in conseguenza le azioni che, al livello governativo come al livello imprenditoriale, occorrerà adottare per far sì che questi problemi abbiano la loro più adeguata soluzione.

Nulla di tutto questo è stato fatto, come lo prova il vuoto o quasi del Programma, e si è così mancata una preziosa occasione per porre a contatto, sul terreno dei problemi concreti, gli organi della Programmazione con gli attori del processo economico, in modo da consentire quello scambio di esperienze e di punti di vista tanto utile per ogni decisione che non voglia essere astratta o errata per mancanza di informazione e competenza.

Ci si promettono successive elaborazioni in proposito. A parte il fatto che tali elaborazioni rischiano di arrivare quando l'attuale quinquennio programmatico sarà con-

cluso, ci si può porre al riguardo un quesito. A chi sarà riservata la decisione ultima su tali programmi settoriali, dal momento che il documento programmatico generale sarà stato, a quell'epoca (lo speriamo anche noi), legislativamente sancito? E nel frattempo chi programmerà la politica settoriale? Sono interrogativi seri, perchè non vorremmo che con questo sistema dei rinvii si volesse giungere al risultato di dare agli organi della Programmazione (anche se, data la confusione in tale campo, è difficile individuare quali) il potere non solo, come è logico, di studiare i programmi, ma anche la discrezionalità assoluta di definirli e attuarli. Dal momento che il Programma non dice nulla sulle politiche settoriali, sulla manovra degli incentivi (e degli adombrati disincentivi) ecc., ma rimanda tutto al CIPE, ci sembra di capire che tale fondamentale e delicato aspetto del Programma finirà per essere delegato, senza alcuna precisazione concreta, a tale organo.

Con quale pericolo è facile immaginare, se teniamo presente tra l'altro che nel Programma sta scritto che: « il Programma, (cioè, ci sembra implicito, il CIPE) deve innanzitutto formulare indicazioni e previsioni sull'evoluzione dei vari settori industriali, al fine di verificarne la compatibilità con gli obiettivi generali; e in caso di marcata divergenza, di porre la politica economica in grado di adottare — attraverso l'impiego di normali mezzi a sua disposizione — i necessari interventi correttivi ». Quindi sarà il CIPE, nella propria discrezionalità (a parte il contentino delle « consultazioni ») a definire i programmi settoriali; a verificarne la compatibilità; a constatarne l'eventuale marcata divergenza; ad adottare gli interventi correttivi. Se tutto ciò ha un senso, rischiamo di veder trasformato il programma industriale da indicativo (o forse meglio evanescente) quale ci si assicura che è, in vincolativo, con tanto di sanzioni, se si trasgrediranno i programmi CIPE; e tutto per la via, che forse si reputa indolore, della discrezione governativa (o tecnico-burocratica).

Questa sensazione è rafforzata dal proposito programmatico di varare una legge or-

ganica sugli incentivi, che consenta una ripartizione (a discrezione del CIPE), anno per anno, degli stanziamenti per settori e zone, livello tecnologico delle imprese, ecc. Non è difficile capire che attraverso questo strumento il CIPE si ripropone di far entrare dalla finestra qualcosa di equivalente a quel controllo qualitativo, discriminatorio (spesso per ragioni politiche) del credito, di cui la parte più sinistra del centro-sinistra si è sempre fatta paladina.

16. — Per i settori delle fonti di energia, della siderurgia e della chimica, il Programma dà qualche indicazione, che non definiremo programmatica, in quanto si tratta più che altro di brevi ragionamenti tra il se e il ma, di ciò che potrà accadere.

La parte relativa alle fonti di energia è stata di molto sfrondata rispetto alla primitiva edizione del Programma, e sono quasi del tutto scomparse le previsioni quantitative. Sono rimaste certe discutibili proposizioni. Riguardo alla ricerca degli idrocarburi, esiste la generica affermazione che deve essere rafforzata la ricerca all'interno del Paese, con estensione anche al mare territoriale, attraverso una integrazione della legislazione, mentre deve essere promossa la ricerca all'estero da parte delle imprese nazionali. Necessiterebbe comunque una maggiore chiarezza: anzitutto deve essere spiegato se la « integrazione del sistema legislativo » influirà sulla possibilità e convenienza delle imprese private ad esperire l'attività di ricerca. Inoltre, la frase affermatrice che occorrerà « che l'Azienda di Stato, nel quadro dell'auspicato sviluppo del settore petrolifero, mantenga posizioni tali da poter continuare a contribuire al mantenimento della situazione concorrenziale nell'approvvigionamento del greggio », è tale da prestarsi in futuro a disposizioni restrittive nei riguardi del settore petrolifero privato, per cui sarebbe auspicabile che venisse chiaramente indicato quali siano queste « posizioni » che l'Azienda di Stato deve mantenere.

In merito alla partecipazione nei prossimi anni del gas naturale ai fabbisogni energetici nazionali, il documento risolve mol-

to sbrigativamente e semplicisticamente il problema delle future importazioni che dovranno supplire al declino della produzione nazionale, affermando: « Sussistono oggi, sul mercato internazionale, abbondanti disponibilità di gas naturale che, grazie alla evoluzione delle tecniche di trasporto, sono oggi acquisibili per il mercato interno, a condizioni economiche competitive con le altre fonti energetiche. L'importazione di metano può essere realizzata sia attraverso la costruzione di condotte sia attraverso speciali navi per il trasporto di metano allo stato liquido. L'adozione dell'una o dell'altra soluzione dipenderà, oltre che dalla soluzione di specifici problemi tecnici, dalle condizioni di prezzo, di stabilità e di sicurezza degli approvvigionamenti che potranno essere assicurati ».

Questo complesso di affermazioni si presta ad alcune osservazioni: in primo luogo la scelta tra il trasporto per condotta o per nave metaniera non ha il carattere spiccatamente alternativo che traspare dal documento, in quanto l'installazione di un metanodotto tra il Nord-Africa e l'Europa presenta difficoltà di ordine tecnico non ancora risolte, ed anzi gli esperimenti che erano stati iniziati in merito in Francia sono stati interrotti. Da allora l'oblio è calato sul problema ed il metano del Nord-Africa giunge in Europa solo con le navi metaniere. La possibilità poi di usufruire, mediante metanodotti, del gas olandese, sembra da escludere in quanto i Paesi confinanti provvederanno presumibilmente ad assorbire tutta la produzione disponibile; dai progetti di larga massima, fino ad ora ventilati, sembra che le zone più lontane dall'Olanda che potranno disporre di tale metano siano il Belgio, la Francia e la Germania.

Per il momento — sul piano tecnico — la possibilità per il nostro Paese di importare gas naturale è condizionata all'utilizzazione di navi metaniere e di recente si è avuto del resto notizia di un accordo di massima, siglato dall'ENI, per l'importazione di gas libico che potrà avvenire solo utilizzando tale mezzo di trasporto.

Quanto all'asserita abbondanza di metano importabile a condizioni competitive con

le altre fonti energetiche, non esistono per il momento elementi che possano avallare una simile affermazione; il prezzo del metano importato è comunque in funzione — oltre che del mezzo di trasporto adottato — dei quantitativi importati e dei Paesi di provenienza, problemi che il Piano ignora totalmente.

Il Programma mostra poi una certa propensione per uno sviluppo delle importazioni di carbone da vapore americano da usare « particolarmente » nelle centrali termoelettriche in luogo dell'olio combustibile; si intenderebbe con ciò creare « un'alternativa, sia pure limitata, alla schiacciante preponderanza del petrolio », che dovrebbe servire a procurare una certa stabilità dei prezzi dei combustibili, in vista, nel lungo periodo, di una stabilità del prezzo alla esportazione del carbone. È questa una tesi che viene esposta senza spendere una parola per giustificare in base a quali elementi siano state raggiunte le conclusioni riferite.

Il problema di una eventuale sostituzione dell'olio combustibile con il carbone deve comunque essere inquadrato alla luce di un elemento che nel programma viene considerato come marginale: quello dei minori gravami fiscali che, rispetto ai prodotti petroliferi, gravano sul carbone. Il documento che illustra i vantaggi di una più intensa utilizzazione del carbone, ammette che esso « deve parte della sua attuale convenienza di impiego al fatto che, rispetto ai prodotti petroliferi, è sottoposto a minori gravami fiscali ».

Questa frase conferisce un tono assurdo a tutto il ragionamento: è evidente che una riduzione della pressione fiscale gravante sui consumi di olio combustibile è sufficiente per mantenere il prezzo di questa fonte energetica competitivo rispetto a quello del carbone, anche nell'ipotesi — d'altronde irrealistica — di un aumento dei prezzi all'origine del petrolio grezzo.

Se i ragionamenti del Piano sono condotti in base al presupposto — inconfessato — di non voler concedere uno sgravio della pressione fiscale a carico dei consumi di olio combustibile (o peggio di volerla aumentare) l'impostazione del problema ri-

mane comunque assurda anche ipotizzando un andamento a forbice dei prezzi delle due fonti di energia: la convenienza ad usare il carbone che si presenterebbe in tal caso, a partire da un determinato momento, sarebbe per un certo intervallo artificiosa in quanto originata dall'esistenza dell'onere fiscale sui derivati petroliferi; essa esisterebbe inoltre solo al livello del costo d'impresa, mentre sul piano del costo « valutario » di tale approvvigionamento continuerebbe a sussistere una situazione di convenienza all'utilizzazione dei derivati petroliferi.

Con ciò si verrebbe però ad imporre l'uso del carbone facendo pagare ai consumatori la caloria ad un prezzo più elevato di quello che esisterebbe se fosse concessa una riduzione degli oneri fiscali gravanti sull'olio combustibile; agli effetti del sistema economico globale sarebbe scelta la fonte di energia più costosa tra le due; per di più forzando l'uso del carbone, l'erario verrebbe a perdere le entrate connesse a quella parte di imposizione fiscale che potrebbe continuare a gravare sull'olio combustibile.

L'impostazione del documento in merito al problema è infine errata anche sotto un altro punto di vista: quello della sicurezza degli approvvigionamenti; ciò in quanto la surrogazione del petrolio con il carbone americano comporta la contemporanea sostituzione di una pluralità di fonti di approvvigionamento, di cui molte relativamente vicine al nostro Paese, con il solo mercato statunitense.

Da quanto è stato sinora esposto risulta evidente che, con le sue teorie sul carbone, il Programma si mette in netta contraddizione rispetto ad uno dei cardini della nostra politica di approvvigionamento, richiamato dallo stesso Programma quando si afferma che uno degli obiettivi della politica energetica è quello di garantire il costo più basso possibile dell'approvvigionamento.

17. — I paragrafi relativi alla siderurgia e all'industria chimica offrono così poche indicazioni, che diventa impossibile avanzare qualsiasi osservazione che non sia ripetizione di considerazioni generali svolte in precedenza. Nella siderurgia statale, che ormai ha assunto la prevalenza in questo

settore, si prevedono ulteriori investimenti nel quinquennio per 570 miliardi, ciò che potrebbe portare ad una capacità produttiva eccessiva rispetto ai fabbisogni interni e le possibilità d'esportazione, dato che attualmente si profila presso tutti i grandi Paesi produttori un eccesso di produzione rispetto ai consumi e data la tendenza di parecchi Paesi sottosviluppati di darsi una forte industria siderurgica. Considerato che deve ormai ritenersi completato, con il terzo centro siderurgico, il programma fondamentale della siderurgia italiana, non si vede come una massa così imponente di risorse da impiegarsi da parte delle aziende IRI possa dare prospettive di utilizzazione economica. Non bisogna dimenticare che in Italia esiste anche una siderurgia privata con notevolissime tradizioni, che si è andata ultimamente orientando verso produzioni specializzate e che quindi non risulta conveniente per nessuno creare altre capacità produttive dell'industria di Stato in produzioni in cui l'iniziativa privata può far egregiamente fronte alle necessità.

Per l'industria chimica si pone un'ipotesi di espansione del 9,5 per cento all'anno, che, come dice lo stesso Programma, è condizionato all'avverarsi di parecchi fattori, come il raggiungimento di idonee dimensioni aziendali, il miglioramento delle infrastrutture di base, la migliore utilizzazione dei vari tipi di prodotti, di base o intermedi.

Questi sono naturalmente fattori importanti, ma riteniamo che all'espansione dell'industria chimica, come di ogni altro settore industriale, occorre che sia assicurata la necessaria disponibilità di risorse finanziarie e l'equilibrio economico dei conti di imprese da una parte e la possibilità, dall'altra, di portare avanti un autonomo e adeguato programma di ricerca scientifica: fattore questo d'importanza fondamentale per l'industria chimica e chimico-farmaceutica.

18. — La situazione che si presenta al riguardo della ricerca scientifica in generale nel nostro Paese non è certamente brillante: nel panorama le note particolarmente negative appaiono il contributo statale alla ricerca e le condizioni legislativo-amministrative (anche fiscali) cui la stessa è sot-

toposta. Dalla Relazione generale sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica in Italia nel 1966, recentemente presentata in Parlamento, apprendiamo che il nostro Paese spende per la ricerca lo 0,64 per cento del suo prodotto nazionale, equivalente a 3.590 lire per abitante; per contro si hanno, trascurando le somme assai maggiori di U.S.A. e Gran Bretagna, le seguenti cifre (la prima è la percentuale sul prodotto lordo, la seconda la spesa in lire per abitante): Germania occidentale: 2,04; 20.760 — Francia 1,59; 16.460 — Svezia 1,65; 18.230 — Belgio 0,89; 8.260 — Paesi Bassi 1,81; 12.540; quindi molto, ma molto distanti dall'impegno degli altri Paesi, nostri diretti concorrenti.

Come si diceva, nel nostro Paese è soprattutto carente l'azione pubblica, e ciò inevitabilmente si ripercuote sulla ricerca industriale. In effetti mentre in Italia il contributo dello Stato alle spese per ricerche svolte dalle aziende ha finora avuto un peso praticamente trascurabile, in altre nazioni, sia pure talvolta in seguito a sollecitazioni e in vista di obiettivi particolari, esso ha raggiunto entità notevoli: pari al 60 per cento circa dell'ammontare di quelle spese negli Stati Uniti, ad oltre il 40 per cento in Gran Bretagna, a circa il 25 per cento in Francia.

Secondo il Programma, la spesa complessiva per la ricerca nel quinquennio (escluse certe spese per l'Università) dovrà arrivare a 1.140 miliardi, di cui il 60 per cento di pertinenza del settore pubblico. Secondo le cifre della citata relazione sulla ricerca, gli stanziamenti delle amministrazioni dello Stato e degli organismi pubblici nel quinquennio 1966-70 si ripartiscono nel modo seguente: 344 miliardi per le Università, 215 per il CNR, 165 per il CNEN, 50 per il Ministero della ricerca scientifica e 105 miliardi per gli altri dicasteri della pubblica amministrazione; per un totale quindi di 878 miliardi di lire, cui si debbono aggiungere gli stanziamenti per la partecipazione ad organismi internazionali. L'impegno pubblico per la ricerca verrebbe quindi raddoppiato rispetto al più recente passato, ma il problema è di sapere come tali somme verranno effettivamente spese e, per

quanto ci interessa in particolare in questa sede, quale parte sarà destinata a ricerche di interesse industriale. Il programma non fornisce precisazioni su questo punto, ma riteniamo che un intervento di tale genere non debba essere rilevante; infatti in precedenti documenti si accennava a stanziamenti per la ricerca industriale per 50 miliardi di lire, provenienti dal fondo di dotazione del Ministero per la ricerca scientifica, per 13 miliardi a carico del CNR per l'esecuzione di alcuni programmi di ricerca di immediato interesse produttivo e per somme minori da parte di altri Ministeri, in particolare del Ministero dell'Industria. Gli stanziamenti ora citati corrispondono solo al 10 per cento circa delle somme che si prevedeva venissero spese nello stesso periodo dall'industria privata: si tratta quindi di un appoggio assolutamente inadeguato.

La situazione è resa ancora più delicata dal fatto che proprio nel campo del finanziamento della ricerca industriale esiste un grave stato di confusione, testimoniato tra l'altro dalla polemica tra Ministro della ricerca scientifica e CNR circa le effettive competenze e, soprattutto, dalla sovrapposizione tra le iniziative che CNR e Ministero dell'Industria hanno intrapreso o vanno preannunciando nel settore: il primo con la creazione di centri di ricerca specializzati in vari settori produttivi, al cui finanziamento concorre per il 50 per cento; il secondo con la progettata riorganizzazione delle stazioni sperimentali in base a criteri di funzionamento praticamente analoghi a quelli dei centri del CNR.

Occorre invece un'azione più incisiva, poiché, anche se è ovvio che sarebbe dannoso proporsi assurde mete di autonomia scientifico-tecnica, è del pari evidente che occorre evitare un'alimentazione prevalentemente esterna del progresso tecnologico nazionale. In primo luogo il ritmo dell'evoluzione scientifico-tecnica è tale da non poter essere più tempestivamente seguito, in molti casi, se non da chi ne controlli direttamente le fonti. Inoltre si rileva sempre più frequentemente, in alcuni dei più importanti settori, una accentuata riduzione della disponibilità dell'estero alla cessione di

procedimenti tecnicamente avanzati ed economicamente interessanti.

Lo sviluppo della ricerca scientifica nel nostro Paese è condizionato da un'adeguata soluzione di due problemi fondamentali, e cioè:

quello di un effettivo e razionale coordinamento delle funzioni, delle responsabilità e delle attività dei vari centri governativi che attualmente, in forme non sempre e non ancora chiaramente precisate, a diverso livello e con diversi inquadramenti (inquadramenti funzionali e organici), si occupano di ricerca scientifica, sia a livello di decisione politica che a livello operativo. Occorre cioè pensare ad una strutturazione dei centri anzidetti in funzione di una politica della ricerca che deve essere omogenea, coerente e non dispersiva;

quello di porre in essere misure e condizioni che siano di stimolo effettivo allo sviluppo dell'attività di ricerca presso l'industria. Lo strumento delle agevolazioni fiscali potrebbe essere convenientemente utilizzato in questa direzione in nuove e più valide applicazioni (ad esempio negli Stati Uniti lo sviluppo della ricerca privata è stato promosso considerando i capitali investiti in essa alla guisa di « tasse pagate »). Occorrerebbe inoltre considerare con particolare attenzione l'opportunità di una più vasta ed elastica utilizzazione del sistema dei « contratti di ricerca » da parte degli organismi governativi alle aziende industriali.

Andrebbero anche studiati concretamente i mezzi per favorire la creazione di forme cooperative ed associative di ricerca — sia in sede nazionale che europea — per superare il fattore limitativo rappresentato dalla frequente inadeguatezza dimensionale delle aziende italiane, e ciò soprattutto nel campo delle imprese di minori dimensioni.

19. — Una fattiva inserzione delle piccole imprese nelle future vicende dello sviluppo economico postula però l'adozione di adeguate misure che possono favorirle, nelle profonde modificazioni strutturali a cui esse pure dovranno sottostare.

La politica economica nei confronti delle minori imprese deve avere come fine fondamentale quello di aiutarne lo sviluppo ed il rafforzamento e favorirne quindi il passaggio alle dimensioni ottime, che tendono inevitabilmente a crescere, e alle forme giuridiche tecnicamente più evolute, come ad esempio il passaggio da imprese individuali a società.

Nell'ambito di una politica del genere è soprattutto indispensabile che vengano maggiormente adeguati gli strumenti di finanziamento a favore delle piccole e medie imprese: queste, che per le loro necessità correnti attingono al credito ordinario, si trovano spesso in gravi difficoltà quando debbono risolvere i grossi problemi di finanziamento che segnano le tappe cruciali della loro esistenza (costituzione, espansione della produzione, rinnovo o conversione di impianti, crisi economiche, eccetera).

Ad alleviare questa difficile situazione, i governi e la finanza privata di molti Paesi, consci dell'importanza del ruolo svolto dalle piccole e medie industrie, hanno provveduto a dar vita ad iniziative di ogni genere. E' da notare, peraltro, che a ciò si è giunti spesso anche per merito dell'azione collettiva ed organizzata svolta in ogni direzione dalle piccole e medie industrie, azione il cui inizio ha coinciso con l'affermarsi fra esse di un nuovo spirito di cooperazione e di una moderna coscienza di categoria, o con l'abbandono del tradizionale criterio individualistico di lotta che ne caratterizzava un tempo la condotta.

In merito, in Francia va ricordata la legislazione relativa alle *Sociétés de caution mutuelle*, integrata recentemente in guisa da rendere più facile il finanziamento delle piccole e medie imprese agevolandole nel reperimento delle garanzie creditizie.

In Germania, oltre a particolari forme creditizie concesse per aumentare la produttività delle piccole e medie imprese, va ricordata l'attività delle cosiddette « comunità di garanzia », che, con fondi derivanti dallo Stato o dalle imprese maggiori e su avallo del governo federale o dei *Länder*, si preoccupano del reperimento delle garanzie creditizie onde agevolare il finanziamento delle piccole e medie imprese.

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Un cenno a parte merita la legislazione statunitense relativa alla *Small Business Administration*, istituita per offrire alle piccole imprese la possibilità di rafforzare e sviluppare la propria capacità produttiva e potenziale attraverso consulenza su problemi creditizi e assistenza nell'ottenere adeguati finanziamenti a ragionevoli tassi di interessi, e consulenza tecnica per la soluzione dei problemi concernenti la produzione.

Nell'affrontare in concreto il problema della politica economica nei confronti delle minori imprese, il primo problema che sembra doversi porre è quello della loro definizione. Di fatto è alla definizione che sono legate provvidenze e facilitazioni che l'azienda perde non appena esce dai limiti della definizione stessa. In merito appare del tutto evidente la conseguenza negativa di una troppo rigida definizione che porterebbe a cristallizzare le imprese nelle forme giuridiche e nelle dimensioni raggiunte. Le provvidenze, in tal caso, si trasformerebbero, per così dire, in un premio al mantenimento delle dimensioni minori o di certe forme giuridiche agendo, evidentemente, in maniera contraria allo scopo che esse si dovrebbero prefiggere.

* * *

Analoghi rilievi potrebbero essere fatti per l'agricoltura, il commercio, il turismo e la politica degli scambi. Ma vi è di più.

Gli obiettivi ed i vincoli fondamentali del Programma sono in gran parte « saltati ».

L'aumento dell'occupazione extra-agricola di 1,4 milioni di unità nel quinquennio 1966-70 è da considerarsi, anche per riconoscimento del Presidente del Consiglio, non più raggiungibile.

Il « compiuto sistema di sicurezza sociale », « programmato » per aperta dichiarazione del Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale alla Camera dei deputati, non è più nè attuabile nè concepibile.

Il Governatore della Banca d'Italia, nella relazione consueta del 31 maggio u. s., ha detto che nel 1966 si è verificato un aumento in termini reali del 13 per cento nel campo degli investimenti privati direttamente produttivi, contro un aumento del 3,7 per

cento nel campo degli investimenti pubblici. Raddoppiato risulta il tasso di aumento dei consumi. Si è così avuto un rilancio della domanda interna, una ripresa dell'occupazione e una diminuzione della sottoccupazione, cioè del lavoro a orari ridotti. Però nei primi mesi del '67 il cammino verso la riduzione dei costi, e cioè verso un aumento della nostra competitività, è stato interrotto dall'aumento dei costi del lavoro che è derivato da tre circostanze: il rinnovo dei contratti di lavoro, gli oneri che derivano alle aziende dalla defiscalizzazione dei contributi sociali, l'imposizione di nuovi tributi.

Ha sottolineato la vitale importanza per la nostra economia di mantenere a un alto livello gli investimenti direttamente produttivi, e di favorirli apprestando adeguate infrastrutture. Ha affermato inoltre che per mantenere alto il livello degli investimenti privati bisogna anche togliere di mezzo gli ostacoli che si oppongono all'allargamento dell'investimento in azioni. Nel quadriennio 1963-1966, i capitali che sono stati raccolti mediante versamenti in contanti da parte degli azionisti sono stati in tutto 127 miliardi, cioè soltanto il 5,2 per cento della formazione lorda di capitale delle società quotate in borsa. L'Italia è stata invece al primo posto in Europa per l'emissione di titoli a reddito fisso: 2.821 miliardi netti di titoli emessi dal Tesoro, dall'ENEL, dall'ENI, dall'IRI e dagli Istituti di credito mobiliare, fondiario e agrario. Il declino della quota sia di reddito fisso sia di azioni posseduta dalle famiglie costituisce, secondo Carli, « una sorta di nazionalizzazione surrettizia ».

Viene così a saltare tutto l'apparato pianificatore.

Del « Programma » non rimane che la volontà dell'Esecutivo di varare un principio, di promuovere un sistema. Un sistema che poteva essere accettato, se protagoniste del Programma fossero state le categorie economiche interessate destinatarie del Programma stesso in un sistema corporativo e nel quadro degli autentici interessi nazionali.

NENCIONI e FRANZA,
relatori di minoranza