

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 2144-A-quater)

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

(RELATORI ARTOM, BOSSO e VERONESI)

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 1° luglio 1967

Approvazione del programma economico nazionale
per il quinquennio 1966-1970

ONOREVOLI SENATORI. — L'esame del programma di sviluppo economico da parte del Parlamento riveste particolare importanza non solo per il suo contenuto specifico ma anche perchè esso innova sostanzialmente nella condotta dell'azione pubblica e quindi del Governo. La stessa azione parlamentare, sia pure indirettamente, risentirà dei nuovi metodi di condotta dello Stato imposta dalla programmazione. In altri termini nell'affrontare il primo programma di sviluppo economico elaborato dal Governo noi ci troviamo ad esaminare non solo la scelta dei fini e dei mezzi per lo sviluppo economico del Paese, ma anche un nuovo metodo di governo che non può non incidere positivamente o negativamente sulle strutture amministrative del Paese.

Non c'è bisogno di rifarsi alle limpide parole di uno studioso come Einaudi per rilevare che lo Stato e per esso il Governo ha svolto sempre un'azione programmatica mirante a ben precisi fini etici, sociali e economici. Anche sul mutare dei vari governi si può rilevare una certa continuità di programmi e di scopi e non potrebbe essere diversamente dal momento che sia le necessità che i mezzi a disposizione sono elementi obiettivi dai quali difficilmente ci si può discostare. Unica variante possibile è nelle modalità di impiego dei mezzi a disposizione, nella scelta delle priorità. Ed appunto nelle modalità di impiego dei mezzi a disposizione, nella scelta delle priorità e nella loro validità ai fini dello sviluppo si impernia la discussione sulla politica di centro-sinistra e sulla programmazione che ne dovrebbe essere il metodo di attuazione. Pertanto se ci si può dichiarare in linea di principio favorevoli ad una programmazione che renda più organico e coerente l'intervento dello Stato, approfondendo l'analisi bisogna individuare quale sia il metodo programmatico in modo da rilevare se esso si ispiri a metodi democratici propri di una società libera e pluralistica e quindi conformi agli interessi reali del nostro Paese.

1. — Se è vero che tutti i governi hanno sempre svolto un'azione più o meno coordinata con i fini che si volevano raggiungere

ed i mezzi di cui disponeva il Paese, è anche vero che non sempre tale attività di coordinamento è stata efficace e comunque sufficiente ad evitare deviazioni e dispersioni di energie. L'elevato sviluppo produttivo di questi ultimi quindici anni ha posto in luce non poche carenze sia nella struttura amministrativa del Paese sia nella dotazione di servizi e infrastrutture sociali. L'azione dello Stato, irretita in procedure amministrative e burocratiche non rispondenti alle necessità di una società moderna e in uno stadio di elevato sviluppo, si è rivelata il più delle volte ritardata e comunque inadeguata alle necessità. Di conseguenza mentre la struttura produttiva, i rapporti sociali, le dotazioni tecniche e le necessità individuali sono andate progressivamente trasformandosi l'apparato burocratico e l'azione della pubblica Amministrazione sono rimasti ancorati a moduli e posizioni antiquati e sorpassati. Nonostante il notevole sviluppo economico e l'esistenza di adeguate risorse le dotazioni ed i servizi sociali sono rimasti carenti, mentre gli squilibri settoriali e territoriali, sebbene siano stati compiuti notevoli sforzi finanziari per superarli, si sono solo inadeguatamente attenuati. Appare, quindi, indispensabile rinnovare le strutture amministrative dello Stato e soprattutto rendere l'azione pubblica non solo coerente con le necessità di uno Stato moderno ma anche capace di eliminare le carenze e gli squilibri che sono stati ereditati dal passato e quelli che eventualmente dovessero sorgere.

La programmazione dovrebbe tendere proprio a questi scopi rendendo più completo il coordinamento dell'azione pubblica con lo sviluppo economico e sociale del Paese. Da un'azione pubblica empirica basata sulle necessità immediate si dovrebbe passare ad un'azione pubblica concepita scientificamente per promuovere e stimolare un armonico sviluppo economico e sociale del Paese. Pertanto la programmazione diventa il metodo per determinare la politica economica e sociale del Governo.

Tuttavia molto spesso quando si parla di programmazione si tende a confondere il metodo con lo strumento e non è raro il caso in cui ad essa si attribuiscono effetti che sono propri della politica governativa e del-

l'azione pubblica nella quale essa si concretizza. Una tale confessione deriva dal fatto che il rapporto che si instaura tra programma e politica governativa può assumere forme e contenuti del tutto diversi. Appunto dalla configurazione di detto rapporto si ha la diversa caratterizzazione dell'azione programmatica.

Come è noto è ormai consuetudine aggettivare ciascun tipo di programma, si hanno così piani o programmi prescrittivi, vincolativi, volontari, flessibili, orientativi, concertati eccetera. In effetti tale aggettivazione non caratterizza tanto il programma quanto piuttosto il suaccennato rapporto tra la politica governativa e programma. Se si prendono i due schemi di programma tipo contrapposti cioè il programma cosiddetto vincolativo ed il programma indicativo vediamo appunto che non è il piano che cambia, ma bensì il metodo di attuazione ed i mezzi adottati per attuarlo. Nel piano vincolativo o coercitivo unico scopo dell'azione pubblica è quello di far coincidere la realtà con le previsioni del Piano. Esso in questo caso rimane una costante fissa mentre l'azione pubblica diviene una variabile. Man mano che la realtà si discosta dal piano interviene l'azione pubblica per costringere i fattori che se ne sono discostati a rispettare il piano. In tale programmazione non solo vengono previsti, anzi predeterminati i diversi fattori dello sviluppo economico ma altresì vengono adottati i mezzi necessari perchè effettivamente le diverse quantificazioni del programma vengano rispettate. In simili condizioni appare evidente che il mercato tende a scomparire e le libere scelte dei vari centri decisionali vengono sostituite con la scelta effettuata dall'autorità preposta alla formulazione del piano. Nè trova, tale rigidità, una mitigazione nella cosiddetta programmazione democratica nella quale la formazione del piano deriva dalle indicazioni dei vari centri decisionali. Infatti anche in questo caso non solo la parola definitiva spetta all'autorità programmatica ma soprattutto vengono a scomparire quelle decisioni e quelle reazioni autonome che solo un mercato completamente libero può fornire.

Nel piano indicativo viceversa si ha un metodo scientifico per stabilire le necessità

del Paese, per individuare i difetti di uno sviluppo spontaneo, per determinare una politica governativa capace di raggiungere gli obiettivi che la società si propone senza alterare e compromettere lo sviluppo economico anzi eliminando quelle lacune e quei difetti che eventualmente si prevede possano verificarsi. In tale tipo di programmazione la politica economica del Governo sia pure con i necessari adattamenti diviene una costante mentre il piano pur nel rispetto degli obiettivi principali diviene flessibile, si adatta ai mutevoli aspetti del mercato. In altri termini mentre nel programma vincolativo il mercato scompare per far posto al programma e l'azione pubblica è intesa solo come mezzo per adattare la realtà al piano, nel programma indicativo il mercato rimane integro e libero anzi l'azione pubblica tende a renderlo più armonico attraverso una costante opera di coordinamento e di stimolo.

Naturalmente, come si è accennato, tra questi due poli opposti esiste tutta una serie di programmi diversi ma tale diversità è data appunto dal grado di coercitività del programma stesso.

È qui pure il caso di notare che è indispensabile perchè un piano rimanga effettivamente indicativo senza tuttavia perdere efficacia che esso si accosti quanto più possibile alla realtà ed alle reali possibilità di sviluppo del Paese. In caso contrario o il piano sarà stato inutile anzi dannoso in quanto ha impostato l'azione pubblica su presupposti errati ovvero l'azione governativa sarà costretta ad intervenire in modo rigido e massiccio per far sì che il programma sia pure parzialmente si realizzi. In sostanza un piano non conforme alle possibilità del Paese anche se concepito di tipo indicativo finisce col divenire coercitivo. Appunto per questo appare alquanto pericolosa l'affermazione fatta dal programma predisposto dal Governo nella quale si afferma che « il programma non investe ovviamente la sfera di autonomia dei vari centri se non nella misura in cui coordinamenti e vincoli si rivelino necessari per la realizzazione delle sue finalità ».

Ma in questo punto avremo occasione di ritornare allorchè affronteremo la sostanza

del programma sottoposto alla nostra approvazione.

2. — Tra i due tipi contrapposti di piano, quello indicativo e quello coercitivo, la nostra scelta non può non andare al primo. Tale scelta è imposta dalla stessa struttura politica ed economica della nostra società. Infatti il piano coercitivo mal si attaglia ad una società pluralistica, democratica e libera quale è la nostra. Esso richiede necessariamente una società organizzata gerarchicamente nella quale ogni attività decisionale è controllata e diretta dallo Stato. La pianificazione coercitiva e rigida trova la sua massima affermazione nei paesi socialisti nei quali ogni potere decisionale è detenuto dall'autorità pubblica e trova la sua ragione d'essere nel potere illimitato del governo centrale. Nei Paesi occidentali, viceversa, l'autorità governativa è sempre, più o meno, autolimitata, accanto ai centri decisionali pubblici esistono numerosi altri centri autonomi di decisione. Di conseguenza, a meno di non trasformare la struttura stessa della società di tipo occidentale, la programmazione non può intaccare la libertà di scelta dei vari centri decisionali, può, tutt'al più, condizionarli attraverso una più o meno incisiva azione pubblica.

Tuttavia, come si è già accennato, tra i due tipi contrapposti di un piano ne esistono molti altri con sfumature diverse. Essi, nonostante i vari aggettivi che vengono usati per caratterizzarli si differenziano tra di loro per il diverso grado di coercitività che possiedono e per i diversi mezzi impiegati per attuare tale coercizione.

Noi liberali riteniamo che le libertà civili, politiche e sociali dei cittadini siano inscindibili dalle libertà economiche. Inevitabilmente la limitazione delle libertà economiche porta anche alla limitazione di altre libertà che come quelle economiche sono inalienabili. Per questo riteniamo che l'azione pubblica non debba travalicare i limiti che gli sono propri, nemmeno in presenza di un programma sia pure formulato democraticamente con la partecipazione dei vari centri decisionali. Ciò non significa agnosticismo dello Stato di fronte allo svi-

luppo economico e alle lacune che esso eventualmente comporta. Lo Stato deve intervenire per fornire la cornice entro la quale si deve sviluppare economicamente e socialmente il Paese, lo Stato può e deve intervenire per colmare lacune e superare gli squilibri che dovessero verificarsi ma non deve sostituirsi alle libere scelte dei cittadini, al complesso gioco di forze del mercato.

Appunto in questa visione dell'azione pubblica come stimolo, indirizzo e correttivo della realtà economica e sociale del Paese noi riteniamo che il programma debba costituire un semplice punto di riferimento per determinare e coordinare la politica economica e sociale del Governo. Il programma deve costituire, in una società complessa come quella attuale, lo strumento indispensabile per correlare l'azione pubblica alle necessità del Paese e non un binario fisso nel quale incanalare e vincolare lo sviluppo del Paese.

A tal fine è indispensabile che il programmatore non si limiti a formulare una unica ipotesi di sviluppo, ma una volta individuate le risorse disponibili, ne indichi le diverse possibilità e modalità di impiego e gli obiettivi che ciascuna ripartizione consente di raggiungere. Solo conoscendo una certa gamma di disponibilità di sviluppo il Governo ed il Parlamento potranno scegliere quella che più si attaglia agli obiettivi che si vogliono raggiungere e sulla base della scelta fatta impostare una coerente politica economica. Né è necessario che il programma determini in ogni particolare lo sviluppo economico e sociale del Paese; è viceversa sufficiente stabilire la ripartizione ottimale degli impieghi tra gli investimenti produttivi e quelli sociali, tra i consumi pubblici ed i consumi privati.

Nell'ambito di tali grandi ripartizioni i dettagli possono essere utili come studio delle previsioni di sviluppo dei singoli settori, ma la azione pubblica non deve sentirsi minimamente impegnata alla realizzazione delle previsioni di dettaglio lasciando in questo campo il libero gioco delle preferenze dei cittadini che si formano sul mercato. Tutt'al più l'impegno dell'autorità pub-

blica può spingersi nei dettagli per quanto riguarda gli interventi pubblici ma anche in questo campo non bisogna trascurare le scelte e le preferenze dei cittadini.

In sintesi si può dire che la programmazione può essere accettata, anzi deve essere effettuata solo a patto che non venga intaccata la libertà di mercato condizione indispensabile sia per un effettivo e sostanziale progresso economico sia per il mantenimento di tutte le libertà dei cittadini.

La riprova che un tale tipo di programmazione è confacente alla nostra società ed alle nostre istituzioni democratiche è fornita dal fatto che per attuare una programmazione di tipo liberale non occorrono necessariamente dei mezzi straordinari. Lo Stato possiede oggi mezzi sufficienti per stimolare coordinare e correggere lo sviluppo economico del Paese. La politica monetaria e la politica tributaria se ben impostate possono contribuire notevolmente ad assicurare un armonico sviluppo, attenuare le variazioni cicliche, correggere difetti e colmare lacune. D'altra parte la partecipazione diretta dello Stato in numerose attività produttive può integrare l'azione svolta con la politica monetaria e tributaria sopperendo alle eventuali carenze dell'iniziativa privata ed intervenendo in quei settori e in quelle zone dove è necessario stimolare lo sviluppo.

Appunto in vista di questa azione di integrazione dell'attività economica privata sarebbe necessario rivedere tutte le partecipazioni statali e, come è stato fatto in altri Paesi, smobilizzare quelle che non sono più giustificate da uno specifico interesse sociale od economico.

3. — La programmazione in Italia è venuta maturando in un periodo politico particolarmente fluido. Il prematuro inserimento dei socialisti nella maggioranza governativa senza che essi abbiano abbandonato definitivamente le loro posizioni marxiste massimalistiche ha fatto sì che l'adozione di una politica programmata fosse strumentalizzata per modificare la struttura economica e sociale del Paese. Il programma veniva inteso dai socialisti non tanto come il mezzo più idoneo per determinare ed attuare una coe-

rente politica economica capace di assicurare un armonico sviluppo economico e sociale del Paese quanto piuttosto come il « ponte » indispensabile per passare ad una società di tipo socialista. Nel programma socialista si poteva leggere che « la politica di piano — se si traduce in azione politica e non resta una etichetta — non può non entrare in conflitto con le strutture e le sovrastrutture della società capitalistica. « Evidentemente la posizione socialista non era condivisa appieno dalle altre forze politiche governative. Ma appunto per questo era inevitabile che il programma predisposto dal Governo di centro-sinistra si presentasse quanto meno ambiguo e multiforme. Tale indeterminatezza il programma l'ha continuata a mantenere fino ad oggi nonostante il lungo e faticoso *iter*. Noi oggi ci troviamo di fronte ad un programma che sarebbe azzardato definire, nonostante le petizioni di principio in esso contenute, di carattere indicativo ma che, nello stesso tempo, non può essere classificato *sic et simpliciter* tra quelli coercitivi sebbene vi siano numerosi elementi che lo avvicinano a quest'ultimo tipo.

Nel programma infatti si può leggere che il piano non può « costituire un'armatura rigida per l'azione pubblica e per quella dei grandi gruppi sociali nei quali si articola la comunità nazionale; deve invece rappresentare per l'una e l'altra un quadro di riferimento adattabile alla realtà economica in movimento, ma sempre coerente in sé e compatibile con gli obiettivi fondamentali del piano ». Tuttavia, quando si viene a parlare dell'azione programmatica, nello stesso documento si può leggere: « Il programma non investe ovviamente la sfera di autonomia dei vari centri se non nella misura in cui coordinamenti e vincoli si rivelano necessari per la realizzazione del piano ». L'interpretazione che può essere data a tali affermazioni può essere varia ma risulta evidente che l'autorità che presiede al programma è autorizzata ad adottare ogni misura ogni vincolo che reputi indispensabile per attuare il piano.

Di conseguenza il piano è indicativo solo se la realtà si uniformerà ad esso; non appena si creerà un divario tra piano e realtà

economica il piano stesso si trasformerà in coercitivo e i vari centri decisionali dovranno uniformarsi alle indicazioni del programma.

D'altra parte la stessa forma scelta per la approvazione del programma denuncia la volontà della maggioranza governativa di rendere rigido il programma e di attuarlo costi quello che costi. La forma della legge per l'approvazione del programma viene in vario modo giustificata. Ma le argomentazioni svolte a tal fine non possono essere considerate valide nè tanto meno tali da rendere accettabile un sì grave arbitrio. Nè il problema della copertura delle spese pluriennali nè l'invocazione dell'articolo 41 della Costituzione giustificano l'approvazione mediante legge formale del programma economico. Nel primo caso basta leggere la sentenza della Corte costituzionale per accorgersi che le spese incidenti su esercizi futuri possono essere coperte con la semplice previsione di maggiori entrate, ed è sufficiente che tali previsioni non contrastino con le previsioni effettuate dal Governo « quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese ». D'altra parte il Programma economico se da una parte fornisce la previsione delle entrate tributarie della Pubblica amministrazione (di tutta la Pubblica amministrazione nel suo complesso e non solo dello Stato) dall'altra indica anche le spese, per cui non esiste alcun margine per le spese fuori programma.

Nè sembra possa invocarsi l'articolo 41 della Costituzione in quanto esso prevede non la determinazione del programma da parte del Parlamento ma anche la fissazione delle garanzie atte al conseguimento dei fini sociali previsti dalla norma costituzionale. Negli articoli del disegno di legge che accompagna la programmazione, viceversa, è detto che apposite leggi di programma stabiliranno modi e mezzi per l'attuazione del programma.

L'assenza di ogni valida giustificazione rende ancora più grave la scorrettezza giuridico-costituzionale e pone seri interrogativi nei pericoli derivanti dall'introduzione di un elemento spurio quale è il programma nel nostro ordinamento giuridico. La Costituzione prescrive (articolo 72) che ogni disegno di legge venga approvato « articolo per

articolo ». Nel disegno di legge per la programmazione gli articoli sono puramente formali mentre l'unica sostanza è nell'allegato. Ora se è vero che insieme al dispositivo degli articoli si possono anche approvare allegati che fanno parte integrante della legge è anche vero che nella fattispecie è solo il programma e cioè l'allegato ad avere un contenuto sostanziale. Ma anche questo mal si presta a costituire il dispositivo di una legge; esso infatti non solo non è, e non può essere, formulato in articoli ma è anche generico e quindi non possiede quella chiarezza indispensabile anche ad un allegato della legge.

I requisiti indispensabili che deve possedere un allegato della legge sono indicati dalla stessa Corte costituzionale, la quale nella sentenza n. 35 del 1961 nell'ammettere che insieme al dispositivo degli articoli si possa approvare per legge « un programma o piano formulato nei suoi particolari » dichiara esplicitamente che non basta l'indicazione dei fini che si vogliono raggiungere ma occorre anche la precisazione dei criteri da seguire per il raggiungimento di questi fini, l'indicazione dei mezzi, la determinazione degli organi che sono chiamati ad 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 la estensione del potere e prevedere gli effetti che con gli atti derivanti da tale potere si producono ».

Tutti questi elementi mancano nel programma economico tanto è vero che l'articolo 3 del disegno di legge dice testualmente: « Con successive leggi saranno fissate le modalità e le procedure per la programmazione, nel rispetto delle competenze dei diritti costituzionali delle Regioni ».

Anche prescindendo da considerazioni giuridiche appare evidente che un programma economico mal si attaglia a far parte integrante di una legge.

Infatti il contenuto del programma riguarda soprattutto previsioni di larga massima. Nello stesso testo si può leggere che il quadro dello sviluppo economico è basato su conoscenze e ipotesi « le quali ammettano, naturalmente, un margine di incertezza ». Ma se il programma si basa su ipotesi che

possono rivelarsi errate quale forza assume il suo contenuto attraverso la legge?

Si legge ancora nel testo che « il programma individua una serie di concreti adempimenti e di norme di condotta, richiamati in senso generale nel Cap. III del programma, e specificati volta per volta nei capitoli successivi, che costituiscono impegni precisi ed inderogabili di governo ». Ma se tali adempimenti costituiscono impegni di governo significa che la legge nulla aggiunge e nulla toglie ad essi. In altri termini il Governo risponderà politicamente, come sempre avviene, degli impegni assunti.

Il fatto è che il programma non è altro che una specificazione del programma di governo e in quanto tale andrebbe discusso dal Parlamento ed approvato con una mozione. D'altra parte lo stesso articolo 1 del disegno di legge definisce il programma come un programma di governo. Esso infatti dice che il programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70 è allegato « come quadro della politica economica, finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici ».

L'approvazione del programma con legge ha notevoli conseguenze anche sul piano parlamentare.

La programmazione per il suo carattere tecnico mal si presta ad una analisi approfondita e dettagliata da parte di un organo politico quale il Parlamento. Quest'ultimo può pronunciarsi sugli indirizzi politici ed economici, sui mezzi adottati, sugli interventi legislativi proposti ma non su tutte le questioni tecniche che la programmazione comporta e che il Parlamento è chiamato ad approvare con legge.

D'altra parte i programmatori e per essi il Governo hanno mostrato di tenere in pochissimo conto l'autonomia decisionale del Parlamento. Infatti esso è stato chiamato a pronunciarsi su di un piano completamente formale e di fronte al quale le uniche alternative possibili sono approvare o respingere in blocco il piano stesso. A meno di non contrapporre al piano governativo un altro programma completo, al Parlamento non rimane che presentare emendamenti di dettaglio di importanza del tutto trascurabile.

Infatti qualsiasi piano, almeno formalmente, ha una coerenza e costituisce un quadro completo. Modificare anche una sua sola parte sostanziale significa romperne l'equilibrio e quindi inficiare tutto il piano. Ciò d'altra parte è stato chiaro durante la discussione del programma alla Camera, dove a seguito dell'approvazione di un emendamento riguardante l'ammontare di determinati investimenti è stato necessario ricorrere all'articolo 91 del regolamento per riportare l'ammontare stesso al suo volume originario. Ciò dimostra, se pure era necessario, che il Parlamento non ha i mezzi necessari per incidere profondamente sul programma presentato dal Governo anche quando ravvisi in esso i più gravi errori e incongruenze. In sostanza si viene ad attuare uno svuotamento della potestà parlamentare attraverso il trasferimento dell'attività decisionale dai politici ai tecnocrati. Al Parlamento viene chiesta solo l'approvazione formale ma nello stesso tempo, attraverso la legge, si chiede che venga data forza cogente a quanto è stato stabilito dai tecnocrati e dal Governo.

Già parlando in generale della programmazione si è rilevato che qualsiasi svolta deve essere fatta nella conoscenza di varie possibilità di sviluppo. La presentazione di programmi alternativi al Parlamento è indispensabile per consentire ad esso una scelta sostanziale dei fini, delle priorità e del metodo del programma.

Una tale possibilità di scelta invece non solo non è ipotizzabile con il programma in esame ma lo stesso Governo non dà ragione della scelta effettuata e delle altre possibilità scartate.

La validità delle critiche ora svolte è d'altra parte confermata dalla stessa relazione governativa al disegno di legge concernente le « norme sulla programmazione economica ». In esso a proposito della ripartizione delle competenze tra gli organi costituzionali si può leggere che tenendo conto della complessità delle tecniche di programmazione e delle interdipendenze esistenti tra le varie componenti dello sviluppo economico programmato, che non possono essere modificate secondo una visione parziale se non pregiudicando l'intera coerenza e quindi

la realizzabilità del programma nel suo insieme, sembra evidente che, ove il Parlamento fosse investito soltanto dell'esame dell'approvazione finale del programma già compiutamente definito ed elaborato, esso sarebbe costretto, come già si è rilevato, ad esprimere un giudizio sommario, precludendosi la possibilità di influire in via autonoma, e in modo non marginale, nella determinazione degli obiettivi programmatici e dell'ordine di priorità in cui essi debbono collocarsi nel contesto unitario del programma.

Se è lo stesso Governo a riconoscere la necessità di non mettere il Parlamento di fronte al fatto compiuto non si comprende come proprio nel momento in cui si avvia il processo di programmazione cioè nel momento in cui maggiori e più numerose sono le scelte da compiere non si siano adottate quelle misure e procedure capaci di dare una precisa cognizione dell'importanza e del valore delle scelte da compiere.

Nell'atto stesso in cui si è chiamati a dare l'approvazione ad un programma sostanziale ancora non sono state definite nè le procedure di approvazione e di attuazione del programma nè tanto meno i mezzi che il Governo ritiene necessari per svolgere una azione programmata.

A noi sembra che nella preoccupazione più demagogica che sostanziale di attuare al più presto la programmazione si sia trascurato di coordinare gli interventi. In sostanza oggi paradossalmente si sente bisogno di una « programmazione » della programmazione sia in senso formale che sostanziale. Infatti non solo le procedure non sono ancora definite ma la stessa struttura legislativa e amministrativa dello Stato non sembra affatto adeguata alle necessità della programmazione. Nello stesso programma troviamo una serie di obiettivi il cui raggiungimento risulta indispensabile all'attuazione del programma e si pongono quindi sia sostanzialmente che temporalmente in una posizione prioritaria rispetto al programma stesso. Ciò significa che si sono voluti forzare i tempi con la conseguenza di una minore chiarezza e una minore effettività nell'azione programmatica.

A tale proposito non si può non ricordare come da più parti si sia prospettata la opportunità di far precedere il programma da una prima fase preparatoria che consenta appunto di portare avanti tutti quegli adempimenti e riforme che sembrano indispensabili alla formulazione e attuazione di una politica programmata.

Se tale opportunità fosse stata presa in considerazione, non solo la discussione sul metodo e sulla sostanza della politica programmatica sarebbe stata più chiara ma anche l'attuazione, avvenendo per gradi, avrebbe permesso correzioni e aggiustamenti indispensabili in una prima fase di qualsiasi attività. D'altra parte procedendo con più chiarezza si sarebbe anche potuto procedere con più speditezza e sicurezza.

5. — Sono ormai trascorsi più di due anni e mezzo da quando il primo progetto di programmazione è stato approvato dal Consiglio dei ministri ma non si può certo dire che il tempo trascorso abbia giovato in qualche modo al programma formulato. Non sono mancati mutamenti profondi nella situazione economica del Paese nè critiche al programma predisposto (a cominciare da quelle formulate dal CNEL) ma le modifiche apportate al programma sono state del tutto marginali se non addirittura puramente formali. Gli obiettivi, i mezzi, le stesse indicazioni quantitative sono rimasti immutati nella loro strutturazione fondamentale. Ciò non dimostra, come potrebbe sembrare, la validità delle scelte effettuate ma bensì l'incapacità di adattare il programma stesso alla mutevole realtà del Paese.

Tanto è vero che il programma sia nel pensiero degli esperti sia nella più vasta opinione pubblica appare irrealistico, così come esso è staccato dalle necessità del Paese.

La validità delle finalità generali della programmazione non trova rispondenza negli obiettivi specifici del programma che risultano generici e non correlati con le esigenze strutturali della nostra economia. Le finalità generali della programmazione dovrebbero essere:

a) l'eliminazione delle lacune tuttora esistenti in dotazioni e servizi di primario

interesse sociale: scuola, abitazione, sanità, sicurezza sociale, ricerca scientifica, formazione professionale, trasporti, assetto urbanistico, difesa del suolo;

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.

Tali finalità sono certo da condividere, ad esse ha sempre teso l'azione pubblica in questo dopo guerra. Le stesse finalità d'altra parte ritroviamo nel Piano Vanoni che fu appunto il primo tentativo di coordinare gli interventi sia pubblici che privati in vista del superamento delle più gravi lacune del nostro Paese. Anzi nel Piano Vanoni tali finalità erano sempre meglio formulate in quanto, là dove ora si parla di parità di remunerazione del lavoro agricolo ed extra-agricolo, più correttamente si parlava di pari redditività.

Infatti se non si avrà una parificazione della redditività agricola a quella degli altri settori l'uguaglianza salariale non potrà essere raggiunta che attraverso il trasferimento del relativo onere su altre categorie produttrici. E questo sarebbe un modo veramente troppo semplice e primitivo di risolvere le attuali disuguaglianze.

Ma come si è detto le finalità generali corrispondono ad alcuni dei principali interessi nazionali; si tratta però di vedere come tali finalità si concretizzino in obiettivi specifici e se tali obiettivi possono essere raggiunti con i mezzi previsti dal programma.

Gli obiettivi fondamentali che il programma intende raggiungere nel quinquennio si possono sintetizzare in:

a) un aumento del reddito del 5 per cento attraverso un impiego delle risorse che veda assegnato il 26-27 per cento agli impieghi sociali;

b) aumento dell'occupazione extra-agricola di 1,4 milioni di unità nel quinquennio di cui il 40-45 per cento localizzata nel Mezzogiorno.

Tali obiettivi dovrebbero essere raggiunti con il rispetto della stabilità monetaria e

con un sostanziale equilibrio dei conti con l'estero.

L'incremento del reddito nazionale in misura del 5 per cento appare nel programma come un obiettivo limite. Esso è stato fissato più con la preoccupazione di non generare squilibri con un accelerato sviluppo che non con l'intenzione di intensificare il processo di sviluppo del nostro Paese in modo da metterlo al più presto alla pari con gli altri Paesi del Mercato comune. La scelta del tasso di sviluppo è avvenuta ovviamente per analogia a quanto viene fatto da altri Paesi, anche europei, senza considerare le diverse condizioni, anche nel campo dell'occupazione, che presenta il nostro Paese.

In ordine al tasso di accrescimento del reddito nazionale si pongono essenzialmente due quesiti. Il primo riguarda l'idoneità della ripartizione, tra investimenti e consumi, delle risorse disponibili al fine della realizzazione dell'incremento ipotizzato.

Il secondo riguarda soprattutto la congruità dell'accrescimento ipotizzato ai fini del mantenimento della nostra economia in condizioni di concorrenzialità con quella degli altri Paesi occidentali più evoluti.

Per quanto riguarda il primo quesito bisogna considerare che il programma prevede di destinare ad investimenti circa il 23 per cento delle risorse. Tuttavia quelli destinati ad investimenti direttamente produttivi dovrebbero rappresentare solo il 13,4 per cento delle risorse totali essendo gli altri riservati agli investimenti pubblici. Di contro i consumi pubblici dovrebbero rappresentare il 16,7 mentre i consumi privati dovrebbero assorbire solo il 60,2 per cento delle risorse. Nel quinquennio 1959-63 la ripartizione delle risorse era viceversa stata: il 15 per cento in investimenti produttivi, l'8,8 per cento in investimenti sociali, il 15,2 per cento in consumi pubblici ed il 61 per cento in consumi privati. Come si vede la ripartizione tra consumi ed investimenti rimane nei due quinquenni messi a confronto pressoché identica ma sia nell'ambito degli investimenti che in quello dei consumi assumono, nel quinquennio considerato dal programma, un peso maggiore le risorse destinate agli impieghi sociali. Infatti gli impieghi sociali del reddito dovrebbero assorbire secondo il pro-

gramma il 26,4 per cento delle risorse mentre nel quinquennio 1959-63 essi hanno assorbito solo il 24 per cento delle risorse.

La variazione nella ripartizione delle risorse è stata fatta dai redattori del programma tenendo conto del minore saggio di incremento del reddito (5 per cento contro circa il 7 per cento) ma presupponendo per il settore industriale e dei servizi un rapporto capitale-reddito pressochè identico a quello registrato nel quinquennio 1959-63. L'attendibilità del previsto saggio di incremento del reddito evidentemente risiede nell'esattezza o meno del rapporto capitale-reddito ipotizzato dal programma.

In effetti negli anni passati l'incremento del reddito è dipeso non soltanto dall'apporto di capitali e dal concorso del lavoro ma in buona parte anche dal fatto che questi fattori si sono combinati con una struttura economica suscettibile di sviluppo. Infatti di fronte ad un apporto dell'1,2 per cento da parte dell'impiego dei capitali e dello 0,6 da parte del lavoro un buon 4 per cento è dipeso dal contributo del progresso tecnico, della migliore organizzazione industriale, della specializzazione professionale eccetera; con gli investimenti e l'occupazione previsti dal programma si può realizzare circa il 2 per cento di aumento del reddito nazionale per cui sarebbe necessario un apporto del *fattore residuo* del 3 per cento per raggiungere il previsto incremento del reddito. Nonostante il più modesto apporto da parte della struttura economica previsto dal programma tale apporto è da ritenere, nell'attuale situazione, sovrastimato. In realtà l'apporto che potrà derivare da una migliore utilizzazione delle risorse interne e da un più efficace sfruttamento dei moderni processi produttivi sarà sempre minore; di conseguenza a parità di aumento del reddito occorrerà una maggiore quota di capitali investiti.

D'altra parte le stesse modalità d'impiego degli investimenti previsti dal programma tenderanno a ridurre il rendimento marginale. Infatti il programma mirando a superare squilibri settoriali e territoriali rinuncia *a priori* ad un impiego di capitali basato principalmente sull'efficienza produttiva e quindi sulla loro massima redditività.

La necessità di maggiori investimenti può d'altra parte trarsi anche dall'esperienza recente. Lo stesso Governatore della Banca d'Italia nella sua ultima relazione ha osservato che: « La condizione fondamentale affinché la ripresa si tramuti in una prolungata fase di sviluppo della nostra economia è costituita dal mantenimento di un elevato livello degli investimenti direttamente produttivi ».

È ben vero che nell'ultimo anno è stato raggiunto l'obiettivo di un aumento del reddito del 5 per cento ma è anche vero che tale obiettivo è stato raggiunto in condizioni del tutto anormali e non certo nel rispetto delle ipotesi previste dal programma.

In pratica l'aumento del reddito nel 1966 è dovuto sia al naturale contraccolpo alla crisi recessiva degli anni passati sia al mantenimento di una forte aliquota di disoccupazione. Viceversa il programma prevede che ad un incremento del reddito del 5 per cento si accompagni la quasi completa occupazione delle forze di lavoro con la creazione nel quinquennio di circa 1,4 milioni di nuovi posti di lavoro nei settori extra-agricoli.

Il minore incremento del reddito rispetto al quinquennio 1959-63 accompagnato ad un aumento dell'occupazione quasi pari a quello registrato nel quinquennio stesso porta inevitabilmente ad un minore incremento nella produttività. L'incremento della produttività è molto importante ai fini del mantenimento del nostro Paese in condizioni di competitività con le economie degli altri Paesi europei.

Un minore incremento della produttività significa, infatti, anche un minore aumento delle esportazioni e qualora l'incremento dovesse essere inferiore a quello degli altri Paesi addirittura un inaridimento della domanda estera.

Lo stesso CNEL quando si è trovato ad esaminare il programma ha manifestato numerosi dubbi sulla opportunità di prevedere una diminuzione dell'incremento della produttività. Tali preoccupazioni rimangono ancora oggi nonostante che i programmatori abbiano precisato che l'aumento della produttività prevista dal programma si mantiene sugli stessi livelli previsti dagli altri

Paesi del Mercato comune. In particolare l'aumento della produttività dovrebbe essere del 4,45 per cento in Italia contro il 5,10 per cento della Germania, il 4,25 per cento del Belgio, il 3,70 per cento della Francia e il 3,50 per cento dell'Olanda. Tuttavia se l'aumento della produttività, pressochè pari a quella degli altri Paesi del Mercato comune, dovrebbe assicurare il mantenimento dell'Italia nell'area concorrenziale europea, essa non è tale da dare impulso al nostro sviluppo economico ed in particolare non consente di sviluppare la nostra economia in modo autonomo e superiore allo sviluppo degli altri Paesi del Mercato comune. In sostanza, nella migliore delle ipotesi, la differenza oggi esistente tra il nostro Paese e gli altri Paesi del MEC verrebbe a cristallizzarsi.

Infatti tra lo sviluppo previsto dal programma e quello realizzato negli anni passati esiste una differenza sostanziale imperniata sul differente ruolo delle esportazioni. Nello sviluppo degli anni passati le esportazioni, favorite da un forte incremento della produttività, hanno svolto un ruolo propulsivo dello sviluppo. In sostanza le esportazioni hanno consentito di alimentare il processo di sviluppo al di là della domanda interna e ad un ritmo notevolmente superiore allo sviluppo degli altri Paesi. In tale processo unici limiti erano costituiti dalla occupazione e dai salari. Solo quando l'aumento dei salari superava l'aumento della produttività si aveva una limitazione delle esportazioni e quindi un rallentamento del processo di sviluppo.

Nel processo di sviluppo del programma viceversa, visto l'incremento della produttività pari se non inferiore a quella degli altri Paesi nonchè il vincolo del pareggio della bilancia dei pagamenti, le esportazioni perdono il loro ruolo propulsivo e vengono sostituite dagli impieghi sociali del reddito. Il ruolo esercitato dagli impieghi sociali però non potrà avere lo stesso peso e lo stesso valore esercitato dalle esportazioni. In particolare gli impegni sociali non potranno permettere alla nostra economia di svilupparsi ad un tasso superiore di quello degli altri Paesi. Infatti nel momento in

cui gli impieghi sociali dovessero svolgere un'azione propulsiva si creerebbe automaticamente uno squilibrio della bilancia dei pagamenti che, dato il vincolo del pareggio dei conti con l'estero posto dal programma, dovrebbe immediatamente essere riassorbito attraverso un ridimensionamento degli impieghi sociali e quindi dell'incremento del reddito. In sostanza lo sviluppo ipotizzato dal programma tende ad essere se non autarchico almeno autolimitato e comunque non in grado di raccorciare le distanze che ancora ci separano dal livello di sviluppo degli altri Paesi europei.

Questa scelta è stata fatta in funzione degli impieghi sociali. Infatti si sono voluti determinare in maniera autonoma e con priorità rispetto allo sviluppo del Paese, mentre è ovvio che in uno schema di sviluppo basato sull'incremento della produttività e sul ruolo propulsivo delle esportazioni gli impieghi sociali del reddito hanno una funzione sussidiaria e dipendono dalle risorse disponibili una volta soddisfatte le necessità di investimento. Tuttavia non è detto che nel tipo di sviluppo previsto le necessità sociali vengano soddisfatte in modo maggiore che non nell'altro schema di sviluppo.

In verità lo sviluppo limitato del reddito e la sua dipendenza dalle economie esterne finiscono con limitare gli stessi impieghi sociali. Viceversa uno sviluppo basato sulle esportazioni e quindi sganciato dalle economie esterne potrebbe essere tale da consentire non solo lo stesso volume di impieghi sociali ma anche un volume superiore.

È qui opportuno rifarsi di nuovo alla realtà economica del Paese. La ripresa produttiva del 1966 è stata possibile attraverso un elevato incremento delle esportazioni. Tuttavia come si è già accennato i limitati investimenti produttivi non hanno consentito un'espansione dell'occupazione. In sostanza ciò dimostra che se si vuole mantenere la competitività della nostra economia con quella dei Paesi del Mercato comune e nello stesso tempo attuare la piena occupazione bisogna mirare soprattutto a maggiori investimenti e in definitiva ad una maggiore espansione del reddito.

D'altra parte è questa la stessa conclusione cui perviene il Governatore della Banca d'Italia nelle sue considerazioni sull'andamento economico italiano. Infatti il dottor Carli dice: « In definitiva se desideriamo avvicinare il livello del reddito *pro capite* del nostro Paese a quello della Comunità europea converrà incrementare l'impiego di capitale per persona occupata, accettando i vincoli che ne conseguono in sede di volume e composizione fiscale e di distribuzione del reddito ».

6. — Nel complesso gli investimenti, sia pubblici che privati, dovrebbero rappresentare circa il 23 per cento degli impieghi delle risorse. In lire 1963 essi, nel quinquennio, dovrebbero ammontare a 42.830 miliardi. Per coprire un tale fabbisogno e quindi perchè il piano trovi la necessaria copertura è necessario che si abbia un analogo ammontare di risparmio. Ed infatti il programma prevede un risparmio lordo complessivo di 42.830 miliardi. Un tale ammontare di risparmio dovrebbe derivare per 38.100 miliardi dal risparmio privato e per 5.130 miliardi dal risparmio della pubblica amministrazione. Circa l'attendibilità di una tale previsione il programma in realtà dice molto poco. L'ammontare del risparmio è stato calcolato sulla base del fabbisogno di investimenti ed in particolare quello del settore privato è stato calcolato per differenza: sottraendo cioè dal previsto fabbisogno globale il prevedibile risparmio della pubblica Amministrazione.

Unica verifica fatta è stata quella di vedere se la propensione al risparmio necessaria per la formazione dell'ammontare previsto dal programma corrisponde alla propensione al risparmio registrata negli anni passati.

A tale proposito si può leggere nel programma che « la quota di investimenti sul reddito prevista dal programma implica già un certo aumento della propensione al risparmio privato da parte dei percettori di redditi da capitale ».

Quanto sia fondata una tale previsione non è dato sapere e basterebbe guardare la realtà economica del Paese per rendersi

conto di quanto essa sia azzardata. L'aumento della propensione al risparmio da parte dei percettori di redditi di capitale è stato ovviamente, reso necessario per mantenere inalterata la propensione generale al risparmio nonostante l'allargamento della massa dei percettori di reddito da lavoro nei quali la propensione al risparmio è naturalmente inferiore.

Lo stesso programma infatti precisa che « nei prossimi anni, la distribuzione del reddito si modificherà ulteriormente a favore dei redditi di lavoro dipendente, per effetto dell'aumento dell'occupazione dipendente sulla occupazione statale. Tale aumento potrebbe comportare, ferme restando le propensioni al risparmio delle due grandi categorie di reddito, una diminuita formazione di risparmio del sistema ».

Le perplessità circa la effettiva possibilità di realizzare il volume di risparmio privato derivano anche dalla diversa ripartizione, rispetto al passato, sia in generale degli impieghi sia in particolare degli investimenti.

Il peso maggiore assunto dagli impieghi sociali, la stessa localizzazione degli investimenti in zone e settori meno redditizi, impongono modificazioni profonde nella raccolta e remunerazione del risparmio. In particolare si avrà la prevalenza di un'offerta di titoli a reddito fisso mentre si restringeranno le possibilità di un impiego dei capitali in partecipazioni dirette a reddito variabile. In sostanza il risparmio avrà ridotte capacità d'impiego e limitata remunerazione. Ciò potrebbe contribuire non solo ad una minore formazione di risparmio ma anche ad un certo deflusso in altri Paesi, in particolare nell'area del MEC.

Non bisogna infatti dimenticare che il nostro Paese è inserito in un ampio e profondo processo di integrazione economica, nel quale acquistano particolare importanza anche la libera circolazione dei capitali. Ciò significa che la stessa autorità pubblica può trovare limiti alla sua azione programmata nell'economia dei Paesi esteri.

Tutte queste considerazioni portano inevitabilmente alla fondata preoccupazione

che il volume del risparmio privato non possa essere realizzato. In questo caso dato il vincolo del pareggio della bilancia dei pagamenti non rimarrà che ridurre gli investimenti con la conseguenza di un rallentamento del saggio di incremento del reddito.

Ma se nella attendibilità delle previsioni sul risparmio privato si possono avere seri dubbi, per quanto riguarda il risparmio pubblico si ha ormai la certezza che esso non potrà essere realizzato.

Il programma prevede un risparmio pubblico in lire 1963 che dovrebbe ammontare nel quinquennio a 5.130 miliardi. In sostanza se si tiene conto del deficit di parte corrente delle aziende autonome esso anche nel programma risulta inferiore, pari cioè a 4.680 miliardi.

Un tale ammontare di risparmio pubblico potrebbe realizzarsi solo se l'equilibrio delle partite correnti previsto dal programma corrispondesse veramente alla realtà, ma così non è.

Il Senato ha già avuto possibilità, in occasione del recente esame del bilancio dello Stato per il 1967, di constatare, sia attraverso i dati del bilancio sia attraverso le dichiarazioni dei ministri responsabili, come tutti i centri di spesa pubblica, ad eccezione dello Stato, presentino un notevole deficit di parte corrente. Ciò significa che il risparmio pubblico dello Stato, in verità inferiore a quello che compare in bilancio non è sufficiente nemmeno a bilanciare il disavanzo di parte corrente degli altri centri di spesa pubblica. Di conseguenza il risparmio della Pubblica Amministrazione si presenta negativo. Già nella nostra relazione al Bilancio preventivo era stato fatto un calcolo del risparmio pubblico ed eravamo arrivati ad ipotizzare per il 1967 un risparmio pubblico negativo di 1000 miliardi.

Ora si dispongono cifre ufficiali e più precise: pertanto per obiettività e per non ripeterci ci rifaremo a queste. La relazione della Banca d'Italia riporta il seguente calcolo per determinare il risparmio pubblico dello Stato nel 1966 e nel 1967:

(in miliardi di lire)

<i>Risparmio pubblico</i>	1966		1967	
Bilancio preventivo	714	(703)	500	(488)
meno oneri aggiunti di parte corrente .	473		54	
Totale bilancio Stato	241	(230)	446	(434)
Aziende autonome	-211	(-338)	-256	(-388)
Totale generale	30	(-108)	190	(46)

Come si vede considerando anche il disavanzo di gestione delle aziende Autonome lo Stato ha presentato nel 1966 un avanzo di 30 miliardi, per il 1967 prevede un avanzo di 190 miliardi. Se il risparmio dello Stato viene considerato al netto degli ammortamenti le suddette cifre si riducono a -186 miliardi per il 1966 e a soli 46 miliardi per il 1967. Di contro a tale risparmio dello Stato stanno i deficit degli enti territoriali e degli enti previdenziali. Sempre secondo la Relazione della Banca d'Italia tali deficit

dovrebbero ammontare per il 1967 rispettivamente a 700 e a 800 miliardi.

Pertanto il risparmio pubblico complessivo per il 1967 si traduce in un disavanzo di circa 1450 miliardi al netto degli ammortamenti e a 1300 al lordo degli ammortamenti. Un analogo calcolo per il 1966 porta ad un disavanzo rispettivamente di 1040 e di 900 miliardi.

Come si vede non solo nei due anni presi in considerazione non vi è stato risparmio pubblico ma il disavanzo è venuto crescen-

do. Tale situazione d'altra parte non è contingente e non sembra quindi destinata ad essere sanata in breve tempo. Pertanto è da ritenersi che nel corso del quinquennio considerato dal programma, e del quale fanno parte i due anni presi in considerazione non solo non vi sarà un apporto da parte della Pubblica Amministrazione alla formazione del risparmio ma al contrario essa stessa dovrà ricorrere al mercato finanziario per coprire il proprio disavanzo. Pur ammettendo dalle previsioni al consuntivo degli sfasamenti dovuti al rinvio di spese, e quindi all'aumento dei residui passivi, il quadro generale non cambia.

In sostanza due sono le possibilità che si presentano alla Pubblica Amministrazione di fronte a questa carenza di risparmio pubblico: o effettuare un maggiore ricorso al mercato finanziario ovvero ridurre gli impegni per investimenti diretti e per trasferimenti.

Nel primo caso non solo tutti gli 11380 miliardi di lire 1963 previsti per interventi diretti (5470 miliardi) e per trasferimenti (5910 miliardi) dovranno trovare copertura nel mercato dei capitali ma si dovranno trovare i mezzi anche per finanziare i disavanzi di gestione della Pubblica Amministrazione. In pratica il risparmio privato da solo dovrebbe coprire più del fabbisogno complessivo di risparmio calcolato come si è detto 43.230. Una simile ipotesi appare a prima vista impossibile. Le considerazioni svolte circa l'attendibilità delle previsioni di formazione del risparmio privato tolgono ogni dubbio sulla possibilità di realizzare un simile volume di risparmio privato.

Non rimane quindi che la seconda ipotesi quella cioè di una riduzione degli investimenti sia pubblici che privati. Ma è evidente che ad una riduzione degli investimenti per forza di cose corrisponderà una riduzione dell'incremento del reddito.

In sostanza il programma appare oggi finanziariamente scoperto, il che significa che gli obiettivi da esso previsti non potranno essere raggiunti. In una parola il programma così come concepito e formulato è inattuabile.

7. — È chiaro che una volta accertata l'errata impostazione e l'infondatezza del programma tutte le altre critiche assumono, nonostante la loro importanza, un carattere puramente marginale e teorico. Infatti appare quanto meno superfluo discutere intorno alle previsioni di dettaglio quando già si sa in partenza che il quadro generale non potrà essere attuato per mancanza dei mezzi necessari. Così per esempio ogni discorso sulla localizzazione degli investimenti e della mano d'opera risulta di secondaria importanza quando è dimostrato che è necessario un ridimensionamento degli impieghi per far quadrare il programma con le risorse disponibili. Ciò nonostante non si può non accennare alla infondatezza di alcune previsioni e di alcune scelte.

In particolare bisogna rilevare come il programma di fronte alla mole delle necessità del Paese non abbia saputo compiere una effettiva selezione degli obiettivi da raggiungere nel quinquennio, sia pure in una visione prospettica di più lungo periodo. Si ha pertanto l'impressione che i programmatori, una volta individuati i problemi e le necessità dell'economia e della società italiana, abbiano voluto risolverli e soddisfarli tutti insieme ovviamente sotto-stimando sia i tempi tecnici sia i mezzi finanziari. Solo in pochi casi il programma parla di soluzioni di più lungo periodo in alcuni di questi come nel caso dell'edilizia si tratta di un vero e proprio disimpegno.

Ovviamente volendo risolvere tutti i problemi nel breve periodo il programma finisce con il perdere qualsiasi aderenza con la realtà del Paese ed anziché porsi come un processo evolutivo si presenta come un elemento di rottura della nostra economia.

La stessa ripartizione territoriale sia degli investimenti come dell'occupazione sembra impostata senza tenere in alcuna considerazione sia l'andamento degli anni più recenti che pure hanno visto un notevole sforzo finanziario a favore delle zone meno sviluppate del Paese sia delle ripercussioni sull'andamento generale dell'economia italiana, che potrebbero derivare da una troppo breve ed accentuata inversione di tendenza.

Ovviamente il superamento degli squilibri territoriali deve essere uno dei principali obiettivi della politica economica del Governo e quindi assume un carattere di priorità nell'ambito di qualsiasi programma di sviluppo. Tuttavia l'acceleramento dello sviluppo delle aree depresse ed in particolare del Mezzogiorno deve avvenire senza compromettere la vitalità e lo sviluppo delle zone già evolute dalle quali in definitiva si attingono i mezzi.

Viceversa quando, come nel programma, si prevede la localizzazione nel Mezzogiorno di oltre il 40 per cento degli investimenti lordi c'è quanto meno da chiedersi se ciò sia compatibile con le necessità d'investimento delle altre zone industrializzate tanto più che una tale ripartizione avviene in un volume alquanto ridotto di investimenti direttamente produttivi.

In particolare per quanto riguarda il settore industriale la rigida ripartizione degli investimenti fa dubitare della stessa possibilità di far fronte congruamente agli ammortamenti delle zone già industrializzate.

Gli investimenti nell'industria previsti dal programma ammontano infatti per il quinquennio a circa 9 mila miliardi di lire 1963: di questi 3,6 mila dovrebbero andare al Mezzogiorno, 5,4 mila dovrebbero essere sufficienti per le altre zone. In pratica le zone già industrializzate avrebbero a disposizione per ammortamenti e nuovi investimenti poco più di mille miliardi di lire 1963. È tale cifra sufficiente a mantenere e sviluppare l'attività industriale delle zone già sviluppate? Se si considera che la maggior parte degli ammortamenti cui si dovrà far fronte si concentra ovviamente nelle zone già sviluppate e che nel 1966 gli ammortamenti sono aumentati a 1.280 miliardi di lire 1963 la risposta dovrebbe essere senza dubbio negativa. D'altra parte sembrerebbe inconcepibile, per gli effetti negativi che comporterebbe, ipotizzare uno sviluppo delle zone arretrate attraverso lo smobilizzo delle attività esistenti. Infatti un tale processo limiterebbe lo sviluppo del Paese impedendo, con ciò, qualsiasi effettiva azione per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle altre zone arretrate.

I dubbi sulla possibilità di attuare una simile localizzazione degli investimenti investono di riflesso anche i dati sull'occupazione. A parte il fatto che, come si è dimostrato, non è possibile realizzare gli obiettivi occupazionali con i previsti investimenti se non a costo di una riduzione della produttività, la localizzazione di oltre il 40 per cento dei nuovi posti di lavoro extra-agricoli nel Mezzogiorno sembra infondata. Pur riconoscendosi la necessità di una migliore distribuzione dei nuovi posti di lavoro in modo da ridurre il penoso ed oneroso fenomeno delle emigrazioni gli obiettivi fissati dal programma sembrano eccessivamente divergenti da quanto si è verificato nel passato.

Infatti mentre nei cinque anni 1959-64 su 1.306 mila nuovi posti di lavoro nei settori extra-agricoli solo 53 mila sono stati creati nel Sud, secondo il programma, nel quinquennio 1966-70, su un totale di 1.400 mila nuovi posti di lavoro ben 590 mila dovrebbero essere creati nel Mezzogiorno. Qui non si tratta di un'inversione di tendenza regionale ma di previsioni che in un periodo così breve di tempo non potranno non rivelarsi del tutto infondate. D'altra parte non bisogna dimenticare nemmeno che nel Mezzogiorno trattandosi nella maggior parte dei casi di attività che sorgono *ex novo* il volume di capitale per ogni nuovo occupato risulta sensibilmente maggiore a quello medio indicato dal programma.

Se è giusto puntare su un riequilibrio economico del Mezzogiorno è altresì vero che formulare ipotesi e previsioni infondate può non solo risultare inutile ma anche dannoso. Esse, infatti creano aspettative che non possono essere soddisfatte e creano l'illusione che gli obiettivi previsti possano essere raggiunti con un impegno inferiore a quello realmente necessario.

8. — Anche per quanto riguarda gli impieghi sociali del reddito, pur considerando la maggiore importanza relativa che essi assumono nel programma, non si può fare a meno di constatare l'ampiezza degli obiettivi che dovrebbero essere raggiunti nel quinquennio. Evidentemente non si è tenuto conto nè dei necessari tempi tecnici di attuazione nè del fatto che le risorse de-

stinate a tali impieghi pur essendo aumentate sono pur sempre limitate. Evidentemente nella quantificazione degli interventi si è preferito sottostimare le necessità finanziarie in modo da esaltare l'azione programmatica. Per quanto poi riguarda le priorità non sembra che esse risultino ben precisate e giustificate rispetto alle necessità del Paese. Leggendo i vari capitoli si ha, per ognuno, l'impressione che rivesta carattere prioritario con il conseguente annullamento di ogni priorità.

Ben si comprende di fronte alle necessità, tutte urgenti, tutte importanti, che presenta il Paese la difficoltà di una scelta prioritaria; tuttavia, sarebbe stato necessario un indirizzo qualitativo che avesse ispirato la determinazione quantitativa degli interventi.

La ripartizione degli impieghi sociali secondo il testo approvato dalla Camera è, messo a confronto con quella registrata nel quinquennio 1959-63, la seguente:

(in miliardi di lire 1963)

	CONSUMI				INVESTIMENTI			
	1959-1963		1966-1970		1959-1963		1966-1970	
	Val. ass.	Comp. %	Val. ass.	Comp. %	Val. ass.	Comp. %	Val. ass.	Comp. %
Istruzione	4.800	26	9.100	29	300	3	950	5
Ricerca scient.	400	2	360	1	—	—	450	2
Abitazioni	—	—	—	—	7.560	67	10.150	57
Sanità	3.430	18	5.125	16	70	1	380	2
Trasporti	—	—	35	1	1.740	15	4.400	25
Telecomunicazioni	—	—	—	—	540	5	760	4
COPP	—	—	—	—	1 030	9	860	5
Altri imp.	10.130	54	16.400	53	—	—	—	—
Totale	18.760	100	31.020	100	11.240	100	17.950	100

Come si vede per quanto riguarda i consumi gli spostamenti riguardano soprattutto l'istruzione, che nella composizione percentuale guadagna 3 punti e la sanità che viceversa, perde due punti. Negli investimenti sempre l'istruzione si avvantaggia di due punti nella nuova ripartizione mentre fortissimo è l'aumento di importanza sia relativo che assoluto dei trasporti cui fa da contrappunto il notevole calo relativo degli investimenti in abitazioni.

Per quanto riguarda l'istruzione non c'è nulla da eccepire, già da tempo si cerca di adeguare la scuola alle nuove necessità derivanti da un aumento volontario della scolarità nelle classi superiori sia dall'estensione dell'obbligo scolastico. Tutt'al più le previsioni del programma peccano per difetto rispetto sia alle necessità sia a quan-

to previsto dal piano di sviluppo per la scuola.

Viceversa molto perplessi lascia sia la fortissima riduzione in importanza relativa degli investimenti edili sia l'elevato aumento degli investimenti nel settore dei trasporti.

Per quanto riguarda l'edilizia bisogna considerare non solo l'elevato fabbisogno calcolato dallo stesso programma in 20 milioni di stanze nel quinquennio ma anche le strette relazioni che intercorrono sia con altri settori produttivi sia con l'occupazione. In un periodo congiunturale come quello attuale in cui si nota soprattutto la stasi delle piccole e medie industrie e in cui si deve registrare una forte aliquota di disoccupazione la ripresa decisiva del settore edilizio sembra determinante, almeno a breve periodo, per una tonificazione generale dell'attività

produttiva e per ridurre l'aliquota di disoccupazione. Gli investimenti previsti dal programma, viceversa, sono validi alla sola condizione di un perdurare della stagnazione nel settore.

Con i mezzi sopra riportati numerose sono le realizzazioni che il programma indica per il quinquennio. Alcune realizzazioni sono precisate quantitativamente altre no. In ogni caso però non viene mai data ragione degli stanziamenti che si sono reputati necessari. Quasi sempre si ricorre a formule generiche e ad indicazioni globali di cui è difficilissimo accertarne l'attendibilità. In alcuni casi le precisazioni sugli obiettivi da realizzare che comparivano nel programma sono state abrogate per l'evidente disparità tra i mezzi assegnati e le realizzazioni previste. Così nel caso dell'edilizia il programma approvato dal Consiglio dei ministri stimava che gli investimenti previsti avrebbero consentito la costruzione di 6,8 milioni di stanze nel quinquennio. La scarsa attendibilità della stima ha consigliato di abolirla per cui ora nel programma in esame compaiono solo gli investimenti previsti senza alcuna indicazione sulle realizzazioni possibili. Se tali artifici hanno permesso di mantenere in piedi, almeno formalmente, il programma non si può certo dire che abbiano contribuito a rendere più chiari ed evidenti gli obiettivi nè tantomeno hanno consentito al Parlamento di valutare sostanzialmente gli obiettivi che si pensa di raggiungere.

D'altra parte basta dare uno sguardo al capitolo della sicurezza sociale per rendersi conto dell'affastellamento degli obiettivi e della genericità usata nella determinazione dei mezzi necessari. In particolare per il settore sanitario si prevede nel quinquennio, la costituzione di 1300 unità sanitarie locali; la creazione di 80.000 nuovi posti letto negli ospedali e numerosi altri interventi minori; il tutto descritto in ben dodici paragrafi. Per quanto riguarda la spesa vi è viceversa un solo paragrafo composto di tre righe; in esso si dice: « La spesa per la realizzazione del piano sanitario aumenterà nel quinquennio complessivamente a 5.505 miliardi dei quali: a) per investimenti 380; b) per prestazioni sanitarie (escluse le spese generali e di amministrazione) 5.125 ».

Invano si ricercano i criteri seguiti per determinare tale spesa. I casi sono due: o tale ammontare è stato stimato « ad occhio » o non si reputa necessario rendere ragione al Parlamento, che deve approvare con legge il piano, della attendibilità della spesa indicata.

Questo rilievo può essere fatto per la quasi totalità dei capitali dedicati agli impieghi sociali. Pertanto la parte del programma dedicata agli impieghi sociali può avere un valore informativo; delle necessità del Paese e sulle linee che il governo vuole seguire per soddisfarle nulla si può dire sia per quanto riguarda la valutazione quantitativa sia per quanto riguarda i tempi e le priorità di attuazione.

9. — Da quanto si è detto appare evidente che il piano, errato nella sua impostazione, privo di effettiva copertura si presenta per di più senza neppure una sua coerenza interna.

Il fatto è che il piano ha avuto soprattutto una impostazione politica e le stesse finalità che si vogliono raggiungere sono strumentalizzate politicamente. A ciò si deve aggiungere che il piano, impostato nel 1962, formulato nel 1963 e nel 1964, approvato dal Consiglio dei ministri nel gennaio 1965 e, successivamente, dopo le lievi modifiche apportate a seguito del parere del CNEL, nel giugno dello stesso anno è ormai qualitativamente e quantitativamente sorpassato. Esso non tiene conto e non può tener conto della crisi finanziaria ed economica attraversata dal Paese, non tiene conto dell'indebolita struttura finanziaria delle nostre imprese, della stasi degli investimenti, del pauroso e massiccio aumento delle spese di parte corrente della Pubblica amministrazione e così via.

D'altra parte noi ci troviamo ad esaminare un programma di cinque anni ma dei quali già due sono trascorsi smentendo tutte le previsioni del Piano. L'aumento del reddito del 5 per cento in termini reali del 1966 non è certo sufficiente a convalidare il piano quando tutte le altre componenti economiche, dagli investimenti ai consumi, dal risparmio alla bilancia dei pagamenti, dall'occupazione ai conti della Pubblica ammi-

nistrazione, sono divergenti rispetto alle previsioni del programma.

Evidentemente sia l'esame che l'approvazione del programma perdono ogni efficacia sostanziale in quanto i dati in esso contenuti si riferiscono ad un periodo temporale non più corrispondente alla realtà. Le stesse critiche che possono rivolgersi alle singole specificazioni del programma risultano superflue in quanto la realtà economica e sociale del Paese è andata avanti per proprio conto. Il programma, pertanto, nell'attuale situazione acquista solo un valore politico di indirizzo ma come tale carattere sia conciliabile con la forma della legge non si comprende nemmeno ricorrendo alle tesi sostenute dal Ministro del bilancio.

Invece di lasciarsi influenzare da considerazioni demagogiche sarebbe stato opportuno che il governo, in luogo di imporre al Parlamento una defatigante discussione su di un documento privo di qualsiasi valore avesse provveduto a rielaborarlo in aderenza con i tempi e con le necessità del Paese. Il Parlamento avrebbe assai meglio potuto occupare il suo tempo a discutere quelle riforme che il programma considera condizione indispensabile per il raggiungimento delle finalità previste.

La nostra, comunque, non è una critica marginale al programma ma una critica di fondo. Noi condanniamo il modo con cui si sta attuando la programmazione ma criticiamo anche la sua impostazione che, come si è cercato di dimostrare, è errata.

È appunto sulla impostazione del programma che una discussione può avere, nelle condizioni attuali, ancora una certa validità. Noi riteniamo che sia le modalità di attuazione sia lo schema di sviluppo previsti dal programma governativo siano non confacenti al nostro sistema economico-sociale e alle nostre necessità: le modalità d'attuazione, in quanto portano inevitabilmente ad una programmazione rigida e vincolante; lo schema di sviluppo, in quanto non in grado di assicurare un accelerato sviluppo e soprattutto in quanto non è capace di mantenere il nostro Paese nel contesto dell'integrazione europea.

Già si è accennato all'inizio che una programmazione, per essere veramente democratica e liberale, deve essere solo il metodo per determinare una coerente politica economica. Alla luce di questo principio noi liberali già da tempo abbiamo predisposto un disegno centrale di sviluppo inteso a promuovere lo sviluppo economico e sociale del Paese. Tale schema fu presentato all'ultimo congresso del nostro partito e fu anche enunciato dettagliatamente durante la discussione del programma alla Camera. Non è quindi il caso di riportarlo integralmente, tuttavia da esso riteniamo opportuno trarre le linee fondamentali che secondo noi liberali si dovrebbero seguire in Italia per realizzare un effettivo sviluppo in un quadro istituzionale di democrazia e libertà.

Tali linee e lo schema di sviluppo che su esse si può costruire costituiscono l'alternativa liberale alla programmazione del centro-sinistra.

SCOPI

L'economia italiana deve tendere ad uno sviluppo economico e sociale il più possibile equilibrato sia temporalmente, sia geograficamente, sia settorialmente. Detto sviluppo dovrà essere tale da determinare una produzione prima ed una redistribuzione poi del reddito nazionale, per cui sia possibile fare un serio progresso verso gli obiettivi:

a) portare il reddito ed il livello di vita pro-capite italiano al livello di quello degli altri Paesi della C.E.E.;

b) determinare un aumento del reddito e del livello di vita in maniera continua e senza eccessivi sbalzi da un anno all'altro;

c) contenere gli scostamenti del reddito e del livello di vita di ogni cittadino dalla media nazionale, entro una fascia gradualmente più ristretta, nella misura massima compatibile con il funzionamento e le esigenze di una moderna società libera;

d) eliminare le sacche di sottosviluppo geografico e di povertà sociale;

e) adeguare la dotazione e la produzione dei servizi e degli impieghi pubblici e sociali alle necessità di una società in sviluppo.

DICHIARAZIONE DI INTENTI

Un disegno centrale di sviluppo non può certo contenere e prevedere tutti i problemi che nel futuro si presenteranno; di conseguenza in esso devono essere enunciati i principi generali a cui si dovrà in futuro ispirare qualunque provvedimento governativo.

Il rendere esplicito e soprattutto il mantenere fede ai principi così fissati è indispensabile sia per creare nel Paese il necessario clima di fiducia e di sicurezza sugli indirizzi futuri, sia per determinare e rendere operante quella unità di intenti fra Stato e privati quale elemento essenziale per uno sviluppo economico e sociale equilibrato.

Secondo noi liberali il Governo si dovrebbe impegnare:

a) al mantenimento e al consolidamento di un sistema sociale ed economico fondato sulla libertà;

b) al rispetto della proprietà e delle sue necessità, sia pure con i dovuti temperamenti sociali che non devono però mai superare quei « limiti » oltre i quali l'intero sistema di libertà ne risulta compromesso e danneggiato;

c) a prevedere l'avocazione delle scelte e della produzione al pubblico intervento solo per precisi e ben limitati scopi di assoluta necessità ed utilità sociale;

d) a mantenere la sostanziale stabilità del valore della moneta;

e) ad attuare una politica sociale di redistribuzione del reddito concepita dinamicamente, ma mai tale da intaccare il processo produttivo, l'equilibrio fra i costi ed i ricavi dell'apparato produttivo e la formazione del risparmio privato;

f) a perseguire la maggiore produttività del nostro apparato produttivo nell'ambito di un sempre maggiore allargamento del mercato aperto sia in sede C.E.E. sia in sede atlantica.

POLITICA DI QUADRO

Nella politica di quadro dovrebbero essere *delineate tutte quelle riforme che dovranno essere attuate o iniziate nel prossimo quinquennio e che sono indispensabili per lo sviluppo economico e sociale che si vuole attuare.*

Essa dovrebbe essere incentrata sui seguenti problemi:

a) *Riforma dello Stato e della pubblica amministrazione* e cioè:

1) ristrutturazione dei ministeri e riordino dei loro compiti;

2) riforma della burocrazia statale, affrontata sulle tre direttrici del personale, dei mezzi e della produttività;

3) potenziamento e maggiore efficacia del controllo della Corte dei Conti;

4) potenziamento e maggiore rapidità della giustizia, incominciando con un rapido adeguamento degli organici oggi sufficienti alle necessità e con l'adozione dei più moderni mezzi che la tecnica ormai mette a disposizione;

5) la riforma delle norme costituzionali sulle regioni (sulla base della proposta di legge liberale già presentata);

6) nuova e più moderna legislazione degli enti locali;

7) moralizzazione del sottogoverno (sulla base della proposta di legge liberale già presentata).

b) *Problema fiscale italiano*: che si articola su due necessità essenziali: la prima riguarda la riforma del sistema fiscale, in modo da raggiungere sia una più razionale imposizione generale, sia una più equilibrata distribuzione dei cespiti fra lo Stato e gli enti locali; la seconda riguarda l'attuazione di una politica fiscale, che non deve più considerare il reddito regionale come un pozzo da cui attingere sempre il massimo possibile d'entrate fiscali. Questa concezione porta alle aliquote eccessive e provoca l'evasione fiscale ed infine non permette l'uso

dello strumento fiscale per una politica anti-congiunturale .

Come provvedimento immediato, ma nel quadro della riforma, si dovrebbe disporre:

— la soppressione dell'addizionale 5 per cento alle imposte erariali; dell'addizionale sull'imposta complessiva sul reddito complementare, e dell'imposta sul reddito dei fabbricati A1 e A8;

— la diminuzione delle aliquote massime permesse per l'imposta di famiglia e l'unificazione dell'accertamento con l'imposta complementare;

— l'aggiornamento delle aliquote della tassa di successione;

— la detrazione del reddito imponibile a tutti i fini del reddito reinvestito nella stessa impresa (agricola, industriale, commerciale, alberghiera, trasporti, ecc.).

c) *Revisione delle spese statali e della contabilità statale*: Contemporaneamente alla risoluzione del problema fiscale è necessario rivedere il complesso delle spese pluriennali e concentrare la spesa statale sulle voci di più urgente utilità.

È infine urgente emanare una più moderna legge sulla contabilità dello Stato.

d) *Riordino delle finanze locali*: È evidente come tale problema sia subordinato al preventivo riordino delle finanze statali, di conseguenza si dovrebbe in un primo tempo attuare una politica di austerità per il tempo necessario a riordinare le finanze dello Stato. Nel contempo bisognerà studiare il diretto passaggio a carico dello Stato di compiti che oggi esorbitano dall'interesse locale (es. strade, scuole, stato civile, ecc.) ed una più adeguata struttura delle sovraimposte locali e delle quote di partecipazione alle imposte erariali.

e) *Stabilità del valore della moneta*: La difesa del valore della moneta è una condizione indispensabile di un qualunque processo di sviluppo equilibrato, data anche la sua diretta influenza sulla propensione e sulla formazione del risparmio privato.

Il problema della moneta non è però solo a livello nazionale, ma è ormai tempo che la politica italiana sia indirizzata in manie-

ra attiva a favore della futura istituzione di una moneta comune in sede C.E.E.

POLITICA DI IMPIEGHI E DI INVESTIMENTI SOCIALI

Quasi tutte le attrezzature sociali, oggi disponibili in Italia, sono altamente insufficienti alle esigenze di una società moderna e nella maggior parte dei casi si trovano in avanzato grado di deperimento.

In questo settore l'Italia si trova di fronte a due tipi di necessità: rimodernare e migliorare le vecchie attrezzature e aumentarle notevolmente con criteri moderni.

Lo sforzo per queste due necessità dovrebbe essere molto grande e, purtroppo, l'economia italiana non è oggi in grado di affrontarle entrambe ed appieno senza mettere in forse lo sforzo di sviluppo equilibrato del Paese.

È quindi necessario che *le risorse disponibili siano concentrate, anche se non in forma esclusiva, sugli impieghi sociali più urgenti e cioè:*

a) *Scuola*: con particolare riguardo all'edilizia scolastica della scuola dell'obbligo;

b) *Ospedali*: innanzitutto bisognerà provvedere ad una loro riorganizzazione istituzionale, amministrativa ed operativa. Contemporaneamente si dovrà provvedere alla esecuzione di un apposito piano di finanziamento per la costruzione dei nuovi ospedali occorrenti;

c) *Sicurezza sociale*: nel prossimo quinquennio bisogna arrivare alla unificazione o al raggruppamento dei vari enti assistenziali e previdenziali, per poi realizzare un vero e completo sistema di sicurezza sociale con assistenza medica a tutti e pensione minima a tutti i cittadini italiani invalidi o che abbiano superato i 65 anni.

d) *Lotta contro la povertà*: cioè adeguata impostazione di una politica e di una opera capillare tendente ad affrontare ed eliminare, in un ragionevole lasso di tempo, quelle sacche di povertà e di miseria sociale ed economica che oggi sono ancora troppo

numerose in Italia. In tale opera di risanamento sociale ed economico la politica del Governo dovrà sfruttare al massimo anche le risorse e le iniziative dei privati.

POLITICA DIRETTA DI SVILUPPO:

Sotto tale denominazione si comprendono le varie politiche settoriali che il Governo dovrà attuare con unità di indirizzo al fine di determinare, potenziare ed indirizzare un processo di sviluppo equilibrato economico e sociale.

I principali indirizzi più immediati dovranno essere:

a) *Politica del lavoro*: basata essenzialmente su:

1) approvazione da parte del Parlamento di una legge di regolamentazione dei sindacati e del diritto di sciopero, con le necessarie differenziazioni a seconda si tratti di dipendenti privati o dipendenti pubblici o di servizi pubblici, sulla base della proposta di legge liberale di attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione;

2) revisione della scala mobile e del calcolo dell'apposito indice del costo della vita;

3) intensa opera di riqualificazione della mano d'opera;

4) istituzione di un operante azionario operaio sulla base di buoni di partecipazione agli utili e di appositi comitati di consultazione aziendale;

5) revisione dell'attuale politica dello Stato come datore di lavoro in modo da non determinare squilibri e distorsioni sul piano nazionale.

b) *Politica delle partecipazioni statali*: l'intervento pubblico nella diretta attività produttiva dovrebbe essere strettamente limitato a settori specificatamente stabiliti dalla legge.

Circa poi l'attuale struttura ed entità degli interventi statali e parastatali è necessaria l'attuazione delle seguenti direttive di massima:

1) riprivatizzazione dell'ENEL anche come mezzo di attuazione dell'azionariato popolare;

2) smobilizzo di tutte quelle posizioni assunte dall'ENI in Italia ed all'estero che non riguardano in senso specifico la ricerca, la produzione e la distribuzione degli idrocarburi sul territorio nazionale;

3) smobilizzo di tutte quelle partecipazioni dell'IRI che non possono considerarsi di base per l'economia italiana.

Lo smobilizzo delle partecipazioni dovrà essere attuato quale strumento di propulsione dell'azionariato popolare.

c) *Politica di diffusione della proprietà privata*: Un processo di sviluppo equilibrato quale quello da noi ritenuto necessario per il nostro Paese deve poggiare sulla formazione costante di un sufficiente flusso di risparmio effettivo e su un suo conseguente investimento nelle attività produttive del Paese.

A tal fine, e quali provvedimenti urgenti, si dovrebbero attuare:

1) l'azionariato popolare, prendendo lo spunto dallo smobilizzo di alcune partecipazioni statali dell'IRI e dell'ENI e dalla irizzazione dell'ENEL;

2) la emanazione di norme sulla istituzione dei Fondi comuni di investimento, con quote di partecipazione al portatore ed improntati al principio della massima trasparenza fiscale;

3) la riforma delle società per azioni basate sulla maggior difesa dei diritti delle minoranze, su una maggiore pubblicità e chiarezza dei dati di gestione, specie nel caso di società quotate in Borsa e su una maggiore efficacia ed efficienza del collegio sindacale, come avviene in altri Paesi d'Europa e d'America;

4) l'abolizione della nominatività obbligatoria delle azioni;

5) la trasformazione dell'imposta cedolare di acconto in imposta cedolare secca.

d) *Lotta ai monopoli*: è ormai urgente che anche l'Italia abbia una sua legislazione antimonopolistica sulla base di quanto contenuto nell'apposito progetto liberale presentato al Parlamento.

e) *Agricoltura*: quale politica d'urto della nostra crisi agricola, in aggiunta alle provvidenze oggi in atto e allo studio e in

aggiunta alla sopraddeffa esenzione fiscale totale del reddito reinvestito nell'azienda agricola, è necessario attuare:

1) la esenzione temporanea di almeno il 50 per cento delle imposte erariali e delle imposte e sovrimeposte locali;

2) una riduzione immediata e di almeno il 50 per cento dei carichi sociali gravanti sulla mano d'opera agricola;

3) l'esenzione totale da tutte le imposte e tasse gravanti sul trapasso di proprietà e sulle permutate dei terreni, quando lo scopo sia l'accorpamento della proprietà agricola ed il raggiungimento di una migliore dimensione dell'impresa agricola in sé, quale che ne sia la forma di gestione.

f) *Industria*: oltre alle varie politiche settoriali, che sarebbe troppo lungo qui esaminare, un provvedimento generale di prima e urgente attuazione al fine di incoraggiare il processo tecnologico, la produttività e la competitività internazionale del nostro apparato produttivo dovrebbe riguardare l'accorciamento dei tempi fiscali di ammortamento, in modo da farli coincidere con i più brevi tempi oggi imposti dalla rapida evoluzione tecnologica.

Particolare importanza assume *il settore dell'edilizia*. Infatti data l'attuale crisi in atto appare necessario ed urgente:

1) emanare una nuova legge urbanistica generale basata sui principi contenuti nella proposta liberale presentata al Parlamento;

2) ridimensionare i piani di zona adottati in base alla legge 167 in aderenza con le effettive necessità di aree per l'edilizia economica e popolare;

3) attuare una disciplina degli affitti che riporti il settore, nel più breve tempo possibile, alla libertà di mercato, come previsto dal progetto di legge liberale presentato al Parlamento;

4) attuare una particolare disciplina per la conservazione e la difesa dei centri storici.

g) *Mezzogiorno ed aree depresse*: Al fine di mettere in essere, il più rapidamente

possibile, un più ampio processo autonomo di sviluppo è indispensabile non solo dare attuazione pronta e rapida all'incentivazione prevista dalle leggi vigenti ma anche assicurare maggiore realizzazione nel campo delle infrastrutture per elevare il livello sociale e di vita delle popolazioni e per creare le condizioni indispensabili per la diffusione in tutto il territorio dello sviluppo economico.

h) *C.E.E.*: Nel quadro dell'attuazione della Comunità europea, particolare cura dovrà essere data al problema della progressiva ed effettiva liberalizzazione della circolazione dei capitali quale efficace mezzo per rendere possibile contemporaneamente sia l'aumento della produttività della nostra economia, sia la massima occupazione delle sue forze di lavoro.

POLITICA ANTICICLICA

Per attuare uno sviluppo economico e sociale equilibrato, anche nel tempo, è necessario che nel disegno centrale trovi il suo giusto posto anche una politica anticiclica, da adottare sia nei casi di recessione, sia nei casi di eccessivo « surriscaldamento » del processo espansivo.

La politica anticiclica dovrebbe avere il massimo grado di automaticità ed essere soprattutto incentrata;

sulla politica fiscale (aumento o riduzione);

sulla manovra (aumento, diminuzione, direzione) della spesa pubblica;

su talune previdenze sociali (quali ad esempio l'allungamento e l'innalzamento dei contributi di disoccupazione).

È evidente come la immediatezza e la efficacia della politica anticiclica sopra delineata dipenda essenzialmente da una politica fiscale e di bilancio statale tale da dare a questi strumenti il più alto grado possibile di elasticità, mentre ora, come è noto, la loro rigidità è quasi totale.

ARTOM, BOSSO e VERONESI,
relatori di minoranza