

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

572^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 23 FEBBRAIO 1967

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente MACAGGI

INDICE

CONGEDI *Pag.* 30851

DISEGNI DI LEGGE

Deferimento a Commissione permanente in sede deliberante 30851

Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente 30851

Presentazione 30851

Discussione:

« Attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e istituzione del Comitato dei Ministri per la programmazione economica » (1758) (*Approvato dalla Camera dei deputati*):

BANFI 30852

PESENTI 30855

TRABUCCHI 30859

Presidenza del Vice Presidente MAGAGGI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 11).

Si dia lettura del processo verbale.

NENNI GIULIANA, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 21 febbraio.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i senatori: Angelini Armando per giorni 3 e Garlato per giorni 2.

Non essendovi osservazioni, questi congedi sono concessi.

Annuncio di deferimento di disegno di legge a Commissione permanente in sede deliberante

PRESIDENTE. Comunico che il seguente disegno di legge è stato deferito in sede deliberante:

alla 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno):

« Modifiche agli articoli 43 e 62 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 » (2055), previo parere della 11ª Commissione.

Annuncio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede referente

PRESIDENTE. Comunico che i seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede referente:

alla 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno):

MACAGGI. — « Disposizioni transitorie sul collocamento a riposo dei medici e veterinari provinciali, degli ufficiali sanitari, dei medici e chimici dei laboratori provinciali, dei veterinari comunali, dei medici igienisti addetti agli Uffici comunali di igiene e sanità » (2048), previ pareri della 5ª e della 11ª Commissione;

alla 4ª Commissione permanente (Difesa):

« Rivalutazione dei compensi per alloggi forniti dai Comuni alle truppe di passaggio o in precaria residenza » (2064), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

alla 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti):

LEPORE. — « Riconoscimento agli insegnanti elementari di ruolo del servizio prestato nei doposcuola e nelle scuole sussidiarie » (2069), previo parere della 5ª Commissione;

alla 10ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

« Assistenza di malattia ai titolari di pensione delle categorie dei coloni, mezzadri e coltivatori diretti nonchè ai lavoratori disoccupati e agli operai sospesi dal lavoro » (2070), previ pareri della 5ª e della 8ª Commissione.

Presentazione di disegni di legge

PIERACCINI, Ministro del bilancio. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PIERACCINI, Ministro del bilancio. Ho l'onore di presentare al Senato il seguente disegno di legge: « Norme sulla programmazione economica » (2085).

Presento inoltre, a nome del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il seguente disegno di legge: « Modificazioni dell'articolo 3 della legge 15 settembre 1964, n. 755, sulla regolamentazione della vendita a rate » (2086).

P R E S I D E N T E . Do atto all'onorevole Ministro del bilancio della presentazione dei predetti disegni di legge.

Discussione del disegno di legge: « Attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e istituzione del Comitato dei ministri per la programmazione economica » (1758) (Approvato dalla Camera dei deputati).

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e istituzione del Comitato dei ministri per la programmazione economica », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Banfi. Ne ha facoltà.

B A N F I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, con questo dibattito in Aula sul disegno di legge che stabilisce un nuovo ordinamento e assegna nuove attribuzioni al Ministero del bilancio, il quale assume la nuova denominazione di Ministero del bilancio e della programmazione economica, e che inoltre istituisce il Comitato dei ministri per la programmazione economica, si deve concludere la prima fase dell'ormai lungo, troppo lungo, cammino della programmazione.

Il Parlamento giunge a questo dibattito stanco, e basta un'occhiata al deserto di quest'Aula per constatarlo. Quelli che hanno più voluto un nuovo corso della politica economica nel nostro Paese vi giungono affaticati ed avendo perso lo slancio iniziale e qualche illusione; ma è importante constatare che, pur fra mille difficoltà e resistenze, il cammino prosegue e la prima tap-

pa, quella di istituire un organo politico capace di dirigere la programmazione, è in vista e a portata di mano.

Dall'esito di questo dibattito si vedrà — e ne sono sicuro in modo positivo — se vi è una maggioranza che la programmazione, con le conseguenze politiche che essa comporta, vuole o se questa maggioranza non esiste. Nel corso della discussione in Commissione si è constatato che la maggioranza di cui parlavo esiste, tanto che, il disegno di legge approvato dall'altro ramo del Parlamento, viene all'esame di questa Assemblea senza emendamenti e, a nostro avviso, deve essere approvato senza emendamenti onde porre la parola fine a questo primo dibattito parlamentare sulla politica di programmazione.

Tornerò poi su questo aspetto politico della questione, ma, prima di trattare questo argomento, vorrei enunciare alcune mie personali opinioni che consegno al Senato come contributo al miglioramento dei nostri lavori.

Nel nostro sistema costituzionale il Parlamento è costituito dai due rami, Senato e Camera, con pari doveri e pari diritti; dal che discende ovviamente che ogni problema può essere dibattuto ampiamente in entrambi i rami del Parlamento senza limitazione alcuna. Non penso minimamente che questo sistema vada modificato ed affermo anzi che esso risponde ai principi di democrazia.

Riaffermato questo principio, però, pare a me che dovremo, in modo autonomo e volontario, prendere in considerazione l'opportunità che i dibattiti nel ramo del Parlamento che per secondo prende in esame un provvedimento legislativo siano quanto più è possibile limitati ai soli punti essenziali, senza riprendere in considerazione tutti gli aspetti che furono già dibattuti nell'altro ramo del Parlamento. Così potrebbe affermarsi che il dibattito debba essere approfondito su ogni aspetto del provvedimento in esame nel ramo del Parlamento che per primo lo esamina e sia succinto in quello che per secondo lo esamina.

Se qualche volta ci si lagna della prevalenza della volontà espressa dai partiti su quel-

la dei Gruppi parlamentari, si colga almeno quanto vi è di positivo in questo nostro sistema basato sui partiti, onde dare a ciascuno di essi la più ampia possibilità di esporre le proprie opinioni, ma una sola volta per ogni disegno di legge. Questo suggerimento ovviamente va interpretato con intelligenza nel senso che, ove il ramo del Parlamento che per secondo esamina un disegno di legge intenda apportarvi modifiche, su quelle il dibattito può e deve riaprirsi. È un tema da approfondire e mi auguro che esso possa essere preso in esame da tutti i Gruppi del Senato.

Convinto come sono di quanto ho detto, limiterò il mio intervento all'esame dei pochi argomenti che maggiormente furono dibattuti in Commissione e tralascerò tutti quegli argomenti che hanno trovato anche dibattito nell'altro ramo del Parlamento, dibattito assai importante per molti aspetti, ma che qui non potremmo che ripetere con parole diverse, esponendo le medesime opinioni. Non parlerò quindi di quella che fu definita la logica della programmazione democratica in contrapposizione a quella tecnocratica; non parlerò del problema, che considero del tutto superato, relativo al fatto se fosse più opportuno far luogo ad un Commissariato alla programmazione (proposta La Malfa) o al Ministero della programmazione economica; non parlerò dei problemi relativi alla discussa costituzionalità del CIPE e così del problema sollevato da numerosi intervenuti alla Camera circa l'opportunità o necessità, a seconda dei vari punti di vista, che il presente disegno di legge venisse in discussione insieme al disegno di legge sulle procedure. A questo proposito dirò solo che forse sarebbe stato meglio se il Governo avesse presentato i due disegni di legge nello stesso momento, onde potessero essere discussi insieme, ma poichè così non fu, pare a me che sarebbe stato maggiore errore presentare il disegno di legge sulle procedure quando il cammino parlamentare su questo disegno era già avanzato: si sarebbe introdotto un elemento ritardatore anzichè acceleratore dell'approvazione degli strumenti della programmazione.

D'altra parte, il ministro Pieraccini ha presentato proprio questa mattina al Sena-

to il disegno di legge sulle procedure, il che costituisce una ragione di più per approvare, in via definitiva e senza ulteriori remore, il disegno di legge che modifica le attribuzioni del Ministero del bilancio.

Avendo, di proposito, rinunciato a trattare problemi generali su cui i deputati di parte socialista hanno espresso il nostro comune pensiero, passerò a trattare dei soli pochi problemi sui quali si incentrò il dibattito in Commissione. Alcuni problemi riguardano quella che fu definita da qualche commissario della 5ª Commissione la « macchinosità » o la « rigidità » degli strumenti posti a disposizione del Ministro del bilancio. Certo, taluni possibili pericoli connessi col tipo di strutturazione del Ministero del bilancio e della programmazione economica esistono, ma sono — io credo — l'inevitabile conseguenza della scelta operata quando fu deciso, e giustamente, l'allargamento di attribuzioni al già esistente Ministero del bilancio, anzichè la costituzione del Commissariato alla programmazione che presentava ben più gravi pericoli di esaltazione della tecnocrazia.

D'altra parte, qualsiasi organizzazione contiene in sè dei pericoli di burocratizzazione: dipenderà molto dal tipo di rapporti interni che si istituiranno tra i vari organismi previsti, tra il CIPE ed il Ministro del bilancio, tra Ministro e Segretario della programmazione, tra quest'ultimo e la Commissione consultiva interministeriale della programmazione economica, e così via.

B E R T O L I . Tra il Ministro del bilancio e quello del tesoro!

B A N F I . Calma: ne parlerò dopo. Il senatore Bertoli è sempre troppo impaziente. Sotto questo profilo dovrà essere somma cura del Ministro di evitare che la carta soffochi le idee e che le competenze, necessariamente non perfettamente determinate, si sovrappongano tra di loro rendendo attuali quei pericoli di macchinosità e di rigidità denunciati da commissari di diverse parti politiche, così come vi sono problemi di aggiustamento delle competenze e quindi anche degli organi del bilancio e del tesoro: in particolare di quelle competenze e degli

organi incidenti sulla politica economica di lungo periodo. Sono problemi obiettivi che risultano dalla mantenuta coesistenza dei due Ministeri.

Questi problemi non sono stati risolti: non perciò sono scomparsi. L'attuazione dell'articolo 95 della Costituzione sarà la sede in cui dovranno essere affrontati.

Altro problema, a mio giudizio marginale, riguarda i rapporti tra il Ministro del bilancio e della programmazione economica, che è pure presidente dell'ISPE, ed il Segretario alla programmazione in quanto abilitato ad impartire direttive tecniche all'ISPE, ma pare a me che una volta ben chiarito che il Ministro determina le linee generali delle materie sulle quali l'ISPE è chiamato a procedere a indagini, ricerche e rilevazioni, ed il Segretario della programmazione impartisce le direttive tecniche conseguenti alle scelte di cui ho detto, il problema non si pone che in astratto e perciò in modo irrilevante.

Altro problema riguarda la collocazione della competenza del Ministero del bilancio in tema di variazioni di bilancio; l'articolo 2 prevede, alla lettera a), che il Ministro per il bilancio « collabora con il Ministro per il tesoro all'impostazione generale del bilancio » mentre l'articolo 3 lettera c) prevede che esso dà parere preventivo alle variazioni del bilancio.

Ora, ben conoscendo il rilievo che sono venute assumendo le note di variazione del bilancio che ne modificano profondamente l'impostazione generale, non si comprenderebbe la diversa competenza del Ministro del bilancio nei due casi. Di tanto si è convinta la Commissione la quale ha accolto, a maggioranza, l'opinione espressa concordemente dai senatori Bonacina, Angelo De Luca, Martinelli, Cuzari, Conte ed altri, nonchè dal Sottosegretario al bilancio senatore Caron, secondo la quale non era necessario un emendamento all'articolo 2 in quanto il parere preventivo previsto dalla lettera c) dell'articolo 3 per i provvedimenti di variazione al bilancio si aggiunge — e non si sostituisce — al preesistente concerto.

Il parere riguarda la conformità delle variazioni del bilancio al programma di svi-

luppo. Data questa interpretazione, che costituisce un impegno politico del Governo che è chiamato ad applicare in concreto questa legge, si è rinunciato all'emendamento formale che sarebbe stato solo di natura chiarificatrice. Comunque, sarà bene che l'onorevole Ministro nella sua replica precisi che questa è la logica e giusta interpretazione della norma e che ad essa si atterrà il Governo.

Ma il problema più serio e sul quale la Commissione finanze e tesoro ha lungamente discusso riguarda i rapporti tra Ministero del bilancio e Ministero del tesoro per quanto attiene alla politica monetaria.

Il problema è assai delicato perchè investe alcune questioni di principio di grande rilievo. Se è vero che la politica economica è largamente determinata dalla politica monetaria, deve conseguentemente dedursi che in Italia la politica economica è guidata, in larga parte, dalle autorità monetarie, la qual cosa contrasta con i principi fondamentali di una politica economica programmata di cui la politica monetaria deve essere una componente che si colloca come mezzo a fine, in relazione agli obiettivi della programmazione. Pareva a noi socialisti che questo principio dovesse essere affermato nella legge in esame, trasferendo al CIPE le competenze dell'attuale Comitato per il credito e il risparmio, il quale avrebbe dovuto essere soppresso, così come è prevista la soppressione del Comitato permanente per le partecipazioni statali, del Comitato interministeriale dell'Enel. Il problema è però assai complesso in quanto il Comitato per il credito ed il risparmio ha competenze di varia natura, onde ci è parso conveniente rinviare l'approfondimento del problema in sede di predisposizioni delle leggi delegate previste dall'articolo 18.

Ripetiamo, tuttavia, in questa sede, la nostra maturata convinzione che il Comitato per il credito ed il risparmio debba essere soppresso e che gli adempimenti amministrativi correnti ad esso delegati debbano essere attribuiti alla competenza del Ministero del tesoro, mentre le deliberazioni relative all'impiego delle risorse debbano essere attribuite al CIPE, quale principale re-

sponsabile della politica di programmazione che significa proprio la programmazione dell'impiego delle risorse.

In questo senso chiediamo all'onorevole Ministro di voler esprimere il suo parere: comunque in questo senso noi intendiamo la delega prevista dal comma 5 dell'articolo 18.

Ho già finito, onorevoli colleghi, e credo di essermi attenuto al principio enunciato all'inizio di non riprendere in esame problemi già approfonditi nell'altro ramo del Parlamento. Ho rilevato i problemi aperti e non risolti, ho riconosciuto che il disegno di legge che ci è pervenuto dalla Camera non è perfetto e che le critiche che ad esso si possono fare fin da ora non sono del tutto marginali: quando il nuovo Ministero comincerà a funzionare sulla base di questa legge, ci si accorgerà che varie strutture organizzative potevano essere meglio studiate; ma in politica, soprattutto quando si inizia un nuovo corso politico, è inevitabile che le strutture debbano essere verificate al confronto con la realtà e modificate in base all'esperienza.

È questa consapevolezza che ha indotto i Gruppi che costituiscono l'attuale maggioranza a non modificare il testo del disegno di legge approvato dalla Camera. Si tratta di un accordo politico al quale ciascuno ha dato il proprio contributo rinunciando ad alcune delle proprie esigenze, a cominciare dal relatore; e gliene devo dare atto. A questo impegno di approvare il disegno di legge nel testo approvato dalla Commissione i socialisti si atterranno, e si attendono che la maggioranza tutta vi si attenga.

La strada della programmazione è lunga e difficile; occorre spianare la strada anche se la pavimentazione non è perfetta. Ma noi siamo convinti che la forza delle idee renderà più facile quella delle cose, e l'idea di uno sviluppo economico programmato e capace di avviare a soluzione i gravissimi problemi che hanno fin qui condizionato la società italiana è un'idea giusta e corrispondente agli interessi delle masse lavoratrici del nostro Paese.

Per questo voteremo la legge e con questo spirito ci apprestiamo ad esaminare il di-

segno di legge sulle procedure che testè il Ministro ha presentato a questo ramo del Parlamento. (*Applausi dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Pesenti. Ne ha facoltà.

P E S E N T I . Onorevoli colleghi, l'adesione abbastanza critica, che abbiamo sentito or ora, del collega Banfi al disegno di legge, espressa a nome del Gruppo del Partito socialista unificato, mi convince che le perplessità che noi abbiamo più volte enunciato, sia nell'altro ramo del Parlamento che in questo, in sede di Commissione, sono molto fondate. D'altra parte la stessa relazione del collega Lo Giudice, che ripete la storia del Ministero del bilancio, indica che, anche nel passato, quando il Ministero del bilancio aveva meno compiti e diversa struttura istituzionale, si era più volte discusso quali compiti avesse questo Ministero e se, dovendo avere certi compiti, avesse gli strumenti adeguati per svolgerli.

Ora i compiti sono accresciuti. Evidentemente noi comunisti siamo per la programmazione e vogliamo che si attui secondo determinate norme che garantiscano uno sviluppo democratico crescente della nostra società. È quindi evidente che al vertice è necessario che vi sia un Ministero del bilancio e della programmazione completo ed efficiente. Senza dubbio, pertanto, occorre una legge che modifichi la situazione attualmente esistente. Ma risponde questo disegno di legge a tale esigenza? Io credo che si possa rispondere di no; e con ciò accentuo la posizione critica già manifestata dal collega Banfi.

Anzitutto vi è la questione procedurale, del resto già sollevata. La discussione dei compiti del Ministero del bilancio e della programmazione non avrebbe dovuto essere disgiunta dalla discussione delle norme sulla programmazione economica e sulle procedure. Del resto il brevissimo sguardo che ho potuto dare (perchè è stato presentato or ora) al testo governativo del disegno di legge sulle procedure mi convince sempre di più che sarebbe stata necessaria una discussione d'insieme dei due provvedimenti.

ti, perchè i compiti del Ministero sono, appunto, strettamente integrati, anzi determinati dalla legge per le procedure, così come gli strumenti che il Ministero deve avere.

Aver fatto una discussione senza conoscere il disegno di legge intitolato « Norme sulla programmazione economica », significa aver discusso senza vedere l'intero organismo in cui si intendono congegnare gli organi per la programmazione. E direi che non basta neanche aver presentato oggi, in questo stesso momento, questo disegno di legge, per modificare la nostra posizione, prima di tutto perchè non vi è stata la possibilità di un esame di questo disegno di legge ora presentato, e in secondo luogo perchè un disegno di legge è sempre un disegno di legge, cioè può essere modificato.

Nella breve scorsa che ho dato, ho constatato che ci sono effettivamente dei principi con i quali io concordo, che però non trovo nel disegno di legge che attribuisce al Ministero del bilancio e della programmazione certi compiti. Particolarmente osservo un netto contrasto nel criticabile articolo 31, che invece, se formulato come l'articolo 6 del disegno di legge che detta norme sulla programmazione economica, sarebbe più completo e integrato. E allora, perchè l'articolo 31 è monco, mentre (scusi, onorevole relatore, io parlo forse di un argomento che lei non conosce, perchè il disegno di legge è stato appena presentato)...

L O G I U D I C E, relatore. Lo conosciamo.

P E S E N T I. Se lo conosce, allora le chiedo perchè nell'articolo 31 non è ripetuta sostanzialmente la norma dell'articolo 6 di quel disegno di legge. Vedete quindi che una discussione separata non ha senso, e già questo è un primo aspetto che ci dice che il nostro atteggiamento dev'essere molto più critico di quello del collega Banfi.

D'altra parte, questo disegno di legge che stiamo esaminando, proprio perchè monco, non riesce ad indicare che questo istituto, il Ministero, è veramente al vertice di una programmazione democratica.

Che cos'è una programmazione democratica, onorevoli colleghi? Dev'essere democratica, naturalmente, nel contenuto in primo luogo, e quindi dare preminenza all'interesse pubblico sull'interesse dei singoli, dando anche una possibilità di controllo e di direzione dell'attività privata, in particolare dei grandi gruppi monopolistici. Ma nella sua formazione, nella sua elaborazione, deve sorgere dal basso, deve essere una specie di *cahier de revendications* ed anche di sviluppo economico locale, che poi naturalmente deve essere coordinato in piani regionali per giungere al piano nazionale approvato dal Parlamento con l'intervento di tutte le forze democratiche.

Solo in questo modo si può garantire anche quel principio del controllo che è essenziale in ogni piano che sia democratico e che voglia essere un piano, e cioè non soltanto una serie di previsioni e distrapolazioni dell'andamento del passato. Ora, questo aspetto non risulta affatto dal disegno di legge che noi stiamo esaminando. Del resto diamo pure per scontato — il che non è — pur senza conoscere il disegno di legge ora presentato sulle norme di procedura, lo spirito altamente democratico dell'attuale Governo e il suo desiderio di attuare una vera e democratica programmazione. Ciò non dovrebbe essere troppo scontato da noi, se pensiamo al piano attualmente in discussione che certo non è elaborato nel modo democratico che noi auspichiamo, e che si presenta come un piano previsionale e non come un vero e proprio piano decisionale.

Ad ogni modo, secondo questo disegno di legge, è il Ministero del bilancio in grado di essere effettivamente il coordinatore, il controllore dell'esecuzione del piano? A me pare di no. Certamente esso non è soltanto un ufficio studi, come malignamente qualcuno ha detto: è qualcosa di più. Ma questo qualcosa di più si traduce in un semplice strumento nel cosiddetto concerto — una parola di moda — di Ministri, in cui vi è un maestro direttore d'orchestra, il quale certamente non conosce i tempi e quindi tende sempre ad allungarli, e nel quale concerto vi sono diversi strumenti che non ri-

spondono neanche alla bacchetta del maestro.

In questo concerto, quali sono i poteri specifici, particolari, decisionali ed anche di controllo del Ministero? Vediamo i vari anelli del procedimento. A che cosa serve? A raccogliere dati e a studiare, sia per avere una visione della realtà, sia per avere l'accordo delle ricerche altrui? Anche qui noi riscontriamo che vi sono dei gravi difetti. Certamente si potenziano determinati organismi di studio e di raccolta dei dati. Ma dove è l'obbligo per tutti di fornire i dati? Noi vediamo che già l'articolo 31 contiene una vergognosa limitazione. Esso dice: « Gli organi dell'amministrazione e gli enti pubblici sono tenuti a fornire al Comitato interministeriale della programmazione economica e al Ministero del bilancio e della programmazione, le informazioni, i dati, gli elementi che vengono ad essi richiesti eccetera ». Qui si parla di organi della Pubblica amministrazione e degli enti pubblici, i quali devono fare quanto è richiesto, anche per la normale legge di bilancio. Vorrei vedere che occorresse un articolo di legge a prescrivere che, poichè c'è un Ministro che coordina, essi debbono dare i dati!

Vedo che il ministro Pieraccini fa cenno di sì. Probabilmente, dunque, occorre un articolo di legge in proposito, il che è un altro indice della disorganizzazione della nostra Amministrazione e dello scarso potere del Ministro del bilancio, ed oggi della programmazione, in questo campo.

Inoltre, se io voglio elaborare un piano, debbo sapere anche quello che intendono fare i grandi gruppi privati. Ho visto soltanto ora che nella legge per le procedure vi è qualche cosa di simile all'articolo 6; ma perchè allora — ed ecco perchè occorre veramente una discussione di assieme — non introdurre questo stesso principio nell'articolo 31? Ecco già un punto essenziale che denota l'importanza di questo emendamento che io propongo, cioè l'introduzione dell'obbligo, anche per i singoli privati, per i grandi gruppi (e parliamo pure di società per azioni, perchè in generale questi grandi gruppi sono costituiti in forma societaria), di rispondere alle richieste del Mini-

stro. Altrimenti ecco che il primo compito, che può essere quello di coordinare e raccogliere i dati, non è raggiunto.

Ma qual è il secondo anello della catena che deve dispiegare i compiti del Ministro e nello stesso tempo attuare quel coordinamento? E mi permetta, onorevole Ministro, di adoperare la parola coordinamento, perchè, in una programmazione democratica, se noi pensiamo che questa programmazione venga dal basso, si ha una elaborazione comune anche in base — e mi pare che in questo senso lo accenni anche la legge delle procedure — alle indicazioni del Parlamento; si tratta proprio di coordinare, di elaborare queste varie indicazioni, per poi renderle esecutive dopo la successiva approvazione del Parlamento.

Quindi compito della presentazione del piano, il quale però — ecco qui la differenza — non deve essere lo stesso compito che hanno i Ministri del bilancio, del tesoro, delle finanze (cioè quello, come avviene oggi, della presentazione del bilancio dello Stato che, come si dice, è appunto una legge formale, non deve fare altro che raccogliere le varie decisioni che vi sono state nel corso degli anni nelle Assemblee legislative e quindi contenere la tale spesa e la tale entrata); qui invece il compito del piano è qualcosa di diverso e di più ampio. E non deve poi tradursi in un piano presentato che non può essere modificato, come in sostanza non può essere modificato il bilancio dello Stato che viene annualmente presentato.

Deve essere, quindi, un piano che, nascendo dal coordinamento delle varie richieste delle varie proposte, e da un'approvazione di massima sulla linea della politica economica da parte del Parlamento che appunto deve esaminare e coordinare le varie richieste in sede locale e regionale, deve poi essere presentato come documento coordinato, sottoposto però all'approvazione del Parlamento.

Ora, anche qui non è chiaramente indicata questa funzione in questo senso. Io so già che vi è stata una discussione e vedo che sostanzialmente è stato accolto, anche se non in modo chiaro ed esplicito come noi avremmo voluto, quel carattere politico e

non tecnologico del piano; cioè, in fondo, questi uffici studi non sono quegli organismi tecnocratici che, per esempio, conosce il piano francese, per cui a un certo momento si sovrappongono a quella che è una volontà politica. Perchè, intendiamoci, e credo che tutti siamo d'accordo, onorevoli colleghi, qualsiasi sviluppo economico non è un accrescimento soltanto dei vari parametri economici e del reddito come parametro complessivo, ma è sempre composto di mutamenti qualitativi, di un mutamento di tutti i rapporti funzionali; altrimenti non è un piano, altrimenti appunto si tratta di una previsione, di una previsione che non incide sul tipo di sviluppo economico e quindi ci ripresenterà, come sta ripresentandoci, le antinomie, l'aumento dei contrasti che ci ha presentato lo sviluppo precedente al piano tra il 1950 e il 1963 e che era stato condannato, come tipo di sviluppo, da tutti gli uomini politici che avevano un senso nazionale, e cioè non volevano lasciar fare ai grandi gruppi tutto ciò che era nel loro interesse ma che era contro gli interessi del Paese.

Sì, si vede che vi è questa scelta che rigetta, ma non completamente, l'aspetto della preminenza dei tecnocrati, chiamiamoli così; però non vi è chiaramente indicata, come poteva essere, questa funzione di coordinamento politico in senso democratico da parte del Ministro.

Guardate: il piano è una cosa che investe tutta l'attività del Paese e quindi deve essere presentato di concerto con tutti i Ministri. Si capisce anche l'esistenza del CIPE e di altri enti interministeriali, salvo poi che, ripeto, il concerto è sempre molto mal diretto e formato da strumenti stonati, il più delle volte. Ma proprio per questo bisognerebbe che ci fosse come coordinatore il Ministro del bilancio e della programmazione, con maggiori poteri e possibilmente che ci fosse, nella compagine politica, l'avvertenza di mettere a capo del Ministero qualcuno che alla programmazione ci creda e non qualcuno che invece non ci creda e la voglia distruggere.

Ora, anche in questo secondo anello, non è chiaramente indicato, proprio perchè manca tra l'altro la legge delle procedure, il

rapporto tra il Ministro e gli altri organismi politici che devono elaborare il piano.

Adesso il disegno di legge sulle procedure è stato presentato, ma non era nostro obbligo conoscerlo prima che fosse presentato e neanche è possibile, fino a quando è un disegno di legge, prevedere se proprio quelle norme che più danno fastidio a coloro che debbono essere controllati non saranno tolte.

È proprio per questo che io vorrei che all'articolo 31 si fosse riprodotta, almeno in parte, quella norma che si trova poi nell'articolo 6 della legge per le procedure perchè, se non viene approvata quella norma qui, non sarà approvata neanche là e quindi ecco che, per me, vi è un'insufficienza e ciò può dare l'impressione che in sostanza la procedura per la programmazione sia la stessa procedura che si adopera per la formazione del bilancio dello Stato, il che sarebbe evidentemente un controsenso.

Ma il terzo anello di una costruzione siffatta è quello di vedere l'aspetto esecutivo. Si è detto (e lo ripete anche il relatore): il Ministero del bilancio non deve avere degli organi amministrativi nel senso dell'Amministrazione. Su questo si può essere d'accordo, per quanto non è detto che non li debba avere. Ma accettiamo pure questa tesi. Vi sono degli organi amministrativi di intervento che non sono di amministrazione e sono una cosa ben diversa ed oggi tutta la politica economica è condotta proprio da questi interventi di tipo amministrativo, che oggi non fanno parte del Ministero del bilancio e della programmazione, ma che in una programmazione dovrebbero agire non di concerto, ma sotto un'unica direzione.

Onorevoli colleghi, voi sapete che qualsiasi legge oggi è modificata dalla prassi amministrativa nella sua importanza economica. Pensiamo a vari organismi. Ad esempio, per la politica dei prezzi, esiste il CIP. Sarà uno strumento estremamente difettoso e non democratico (e noi infatti ne abbiamo proposto la riforma), ma è evidente che se domani un Ministro (oggi è il Ministro dell'industria e del commercio che ha sotto di sé il CIP), dà delle direttive particolari e diverse per la determinazione dei prez-

zi accertati dal CIP, oppure si oppone all'estensione di un controllo dei prezzi, anche solo accertativo (non voglio parlare addirittura di un controllo che tenda a modificare i prezzi) della formazione dei prezzi, e quindi viene a mancare uno strumento, oppure questo strumento si pone contro la programmazione, che è sempre basata anche sul rapporto tra i prezzi relativi, è evidente, dicevo, che questo non è uno strumento di amministrazione, ma è uno strumento di intervento amministrativo nella politica economica, il che è ben diverso. Lo stesso si può dire per altri strumenti, come del resto è stato ricordato anche dal collega Banfi.

Ma nella politica di investimento e di risparmio (lasciamo stare la Ragioneria generale dello Stato, poichè questo potrà essere un organismo amministrativo nel senso della Pubblica amministrazione, il che non sempre è, perchè tale è la sua forza che domina anche per quanto riguarda l'aspetto della spesa e delle entrate) organismi, per esempio, come il Comitato per il credito e per il risparmio o quelli che presiedono all'autorizzazione dell'aumento dei capitali, degli investimenti, delle emissioni di azioni sono strettamente collegati al piano. E se il Ministro del bilancio viene privato di questi strumenti oppure deve agire di concerto (torniamo a parlare sempre di questo concerto) con altro Ministro il quale ha delle idee completamente diverse e se il controllo della liquidità è affidato dal Governo soltanto al Governatore della Banca d'Italia nella sua piena autonomia e discrezionalità e non viene invece strettamente diretto e controllato dal Ministero del bilancio, allora veramente, anche dal punto di vista della possibilità di controllare l'esecuzione del piano, attraverso questi strumenti di intervento amministrativo e non, torno a ripetere, di amministrazione, vi è la possibilità di far crollare qualsiasi previsione del piano. Certo il piano dopo prevede anche il concerto negli altri campi della politica economica, della politica fiscale, della politica della spesa. Lasciamo pure che queste politiche siano amministrate di concerto con gli altri Ministeri ma non si può certo privare

degli strumenti fondamentali il Ministero del bilancio e della programmazione.

Come vedete, onorevoli colleghi, anch'io sono abbastanza breve e non mi soffermo a considerare i singoli articoli, salvo l'articolo 31 che è fondamentale, al quale ho accennato, nè a ripetere le discussioni che sono avvenute nell'altro ramo del Parlamento e in Commissione. Posso anche comprendere l'esigenza di giungere ad una decisione, però qualche volta la fretta può essere nociva, può cioè essere contraria all'interesse generale. È vero che si parla di future modificazioni, ma nel nostro Paese, come in altri, nulla come le cose provvisorie dura eternamente. Ad ogni modo, proprio per questi motivi che io ho ricordato illustrando i tre aspetti della raccolta e della elaborazione di dati, del coordinamento dei vari organismi che devono in sostanza formare ed elaborare il piano e di controllo pubblico dell'esecuzione del piano e in particolare quindi del controllo politico contro i monopoli, io ritengo, e il nostro Gruppo ritiene, che in questo disegno di legge, non solo non siano enunciati, ma non si affidino al Ministro del bilancio e della programmazione quegli strumenti che sono necessari. Ed è per questo, proprio anche perchè non era stato presentato — è stato presentato solo ora — il disegno di legge sulle procedure, che il nostro Gruppo, accentuando se vogliamo le critiche che sono venute dall'oratore che mi ha preceduto, non voterà a favore di questo disegno di legge.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Trabucchi. Ne ha facoltà.

T R A B U C C H I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, devo anzitutto premettere che parlo a titolo puramente personale e che, se farò anche delle osservazioni, se farò qualche critica al disegno di legge, non per questo intendo di sovrappormi a quella che può essere la funzione e che è stata la funzione del relatore che ha parlato a nome di tutta la maggioranza della Commissione e quindi anche a nome mio. Devo dire che le critiche che farò, le osservazioni più che le critiche, non vo-

gliono essere critiche severe contro un disegno di legge di cui riconosco l'estrema difficoltà. Si trattava, e si tratta, di dare corpo ad un organismo che è nato ma di cui non si conoscono ancora bene le funzioni. E qui devo dire che sono d'accordo anche con il senatore Pesenti nel ritenere che sarebbe stato bene conoscere il disegno di legge sulle funzioni e sulle procedure della programmazione prima di discutere e discutendosi il disegno di legge per la costituzione e la struttura del Ministero del bilancio.

Comunque, dicevo, estremamente difficile sarà, era ed è tuttora per noi concepire come funzionerà un Ministero del bilancio e della programmazione senza aver visto funzionare esattamente il sistema della programmazione, senza sapere quali saranno gli obblighi che saranno messi a carico degli imprenditori privati e pubblici e contemporaneamente a carico di enti pubblici operanti nel campo economico e nel campo amministrativo. Le osservazioni quindi che io potrò fare devono essere considerate quasi come un atto di collaborazione, in relazione a quello che, molto saggiamente, ha detto il nostro relatore nel concludere la relazione quando ha scritto che certamente, via via che si farà un'esperienza, il Ministro cercherà di proporre delle modifiche al disegno di legge che stiamo approvando. Non è che queste modifiche che aspettiamo debbano costituire quasi l'accertamento del fatto che alcune disposizioni non siano approvabili, ma queste modifiche dimostreranno che in tutta questa materia c'è un costante sforzo, una costante necessità di adattamento alla realtà di ciò che noi vogliamo realizzare. In questo gioco continuo di azioni e reazioni, che è caratteristico dell'attività governativa nel campo economico e dell'attività, sempre nel campo economico, dei singoli operatori che vogliono e devono mantenere la loro libertà di iniziativa, pure integrandola in una azione collettiva, collaborando alla formazione e subendo nell'esecuzione quella che può essere una linea programmatica, in tutto questo sforzo è evidente che le norme legislative dovranno adattarsi di volta in volta alla realtà; man mano che sorgeranno delle difficoltà, dovranno rendersi in-

fatti più elastiche e più efficaci. Nello stesso tempo è logico che il disegno di legge oggi in esame ci lasci un poco perplessi e faccia chiedere a noi stessi: che cosa sarà questo Ministero, che cosa farà? In questo momento siamo ancora noi stessi nell'incertezza, ed è di qui che nascono in noi anche dubbi circa la costituzionalità di alcune norme, l'opportunità di altre, l'eventuale necessità di modificare, quando l'esperienza ce ne mostri la necessità, altre norme ancora.

Da questo punto di vista, io spero che il ministro Pieraccini accolga quindi le mie osservazioni quasi come dei ripensamenti di chi tante volte si è posto i problemi della programmazione e si è domandato quali difficoltà, nella nostra particolare situazione, si possano affrontare e se sarà veramente possibile affrontarle e risolverle tutte già nel primo momento di attuazione del programma.

Detto questo, dichiaro subito che voterò favorevolmente al disegno di legge, fatta eccezione per quanto riguarda l'articolo 33 riguardante le coperture. Ritengo infatti che nella nostra funzione di censori delle irregolarità formali che hanno i membri della 5ª Commissione non ci sia possibile, o quanto meno non mi sia possibile, aderire alla stesura dell'articolo 33, anche se nella sostanza posso ritenere che non contenga alcuna violazione sostanziale e profonda dei principi. Voterò dunque il disegno di legge, ma lo voterò conformemente a quanto ha detto il relatore nella sua relazione e a quanto ho rilevato io stesso.

E adesso vorrei dire che vi sono dei dubbi, delle preoccupazioni, che vi sono delle osservazioni che non posso non esporre. Certamente il ministro Pieraccini, essendo toscano, conosce molto bene il linguaggio in tutte le sue modulazioni; noi poveri settentrionali, poveri veneti non siamo in questo campo pronti e preparati come i toscani. Ma è certo che leggendo gli articoli 2, 3 e 4 del disegno di legge siamo rimasti colpiti dalla molteplicità delle frasi con le quali sono state precisate le funzioni del Ministero del bilancio e della programmazione.

Nell'articolo 2 si dice: « Collabora con il Ministro per il tesoro all'impostazione gene-

rale del bilancio », « presenta al Parlamento la relazione generale sulla situazione economica », « dà il proprio concerto » (il dare il concerto non sarà proprio conforme ai desideri del senatore Pesenti, ma è scritto così); nell'articolo 3 si dice: « provvede... all'elaborazione dello schema di programma economico nazionale », « partecipa... alla presentazione al Parlamento del disegno di legge di approvazione del programma economico nazionale », « dà preventivo parere ai disegni di legge », « riferisce periodicamente al Presidente del Consiglio dei ministri »; nell'articolo 4 ritorna un « partecipa » ma non è più una partecipazione funzionale, bensì una partecipazione costitutiva di un Comitato dei ministri; infine è detto che il Ministro del bilancio fa parte del Consiglio supremo di difesa.

In questo giuoco di verbi o di frasi che si susseguono l'una all'altra, sembra quasi che si ponga per noi la necessità di chiedere: in tutte queste questioni il Ministero del bilancio siede vicino a qualche altro, o prepara il lavoro per qualche altro, ma qual è la sua funzione specifica, qual è la funzione che caratterizza il Ministero del bilancio e della programmazione?

Vediamo allora che nell'articolo 3 c'è anche l'espressione: « promuove le iniziative necessarie per l'attuazione del programma stesso e verifica la rispondenza dei piani esecutivi dei vari Ministeri alle direttive del programma », informandone il Presidente del Consiglio. Qui sorge un primo dubbio. Noi abbiamo visto, sepolto in un complesso di frasi, introdursi il Ministro del bilancio, ovattato, impellicciato, dando il braccio una volta al Ministro del tesoro, un'altra volta al Presidente del Consiglio, e una terza volta a tutti i Ministri insieme, dare i concerti, compiere una serie di funzioni; però ad un certo momento vien fuori un diavolletto, che è il Ministero del bilancio, il quale « dà le direttive per l'attuazione del piano e verifica l'attuazione stessa del piano ».

Faccio allora una piccola domanda: vogliamo creare una specie di superministro? È legittimo (legittimo costituzionalmente: noi possiamo pensare quello che vogliamo dal punto di vista di una piccola riforma

costituzionale da fare, ma nella situazione costituzionale attuale domandiamo se è effettivamente da considerarsi come istituzionalmente corretto) creare un Ministro che verifichi l'attività degli altri Ministri riferendone al Presidente del Consiglio per il coordinamento.

Noi vediamo poi che c'è una Direzione generale della programmazione economica, della quale non è ben detto che cosa faccia, ma che evidentemente ricollega la sua azione al compito di dare le direttive e verificare la rispondenza dei piani esecutivi dei vari Ministeri, e allora pensiamo che forse qui si tratta di una specie di SIFAR economico. Per carità, non voglio fare accenni ad un problema che tanto agita tutti in questo momento, ma si tratterebbe comunque di una sorta di corpo ispettivo al di sopra dell'attività degli altri Ministeri. In questo caso, veramente si andrebbe più in là di quello che possiamo fare in una legge.

E vorrei, attraverso la risposta del relatore e del Ministro, avere una idea chiara della soluzione di questo problema, perchè, come dicevo, le parole che leggiamo in questo disegno di legge sembrano tutte di carattere non tecnico, ma evidentemente devono avere un contenuto tecnico; e dobbiamo pensare che la legge non è fatta per gli accordi che facilmente possono essere stati presi tra il ministro del tesoro onorevole Colombo, e il ministro del bilancio onorevole Pieraccini, ma anche per quelli che dovranno essere presi in futuro per l'andamento generale dello Stato anche nell'ipotesi che cambino — speriamo tardi, non possiamo dire: speriamo mai — le persone che reggono i Dicasteri; e quindi anche quando possano affermare al Governo posizioni diverse, composizioni diverse di gruppi, accordi diversi fra i Gruppi. Tante cose abbiamo viste, tante ne vedremo: il mondo procede, il mondo cambia, molte cose rinascono che sono già morte e molte ne vengono di nuove. Le norme giuridiche devono essere date per tutti i casi. Ecco il primo punto incerto che ci permette, anzi ci obbliga ad andare un po' in là nella discussione.

Lei non se ne avrà a male, onorevole Pieraccini, se esprimo qui un piccolo ricordo.

Io ero appena entrato in Parlamento e lei forse non c'era ancora. Si discuteva della cosiddetta legge Tremelloni del 5 gennaio 1956.

P I E R A C C I N I, *Ministro del bilancio*. C'ero già da dieci anni.

T R A B U C C H I. Sembra allora più giovane di quello che non sia.

Si andava dunque a discutere al Ministero delle finanze con l'onorevole Tremelloni, il quale ogni tanto ci chiedeva: siete andati a sentire l'opinione del maresciallo? Voleva intendere: il maresciallo del bilancio, personificato dal ministro Vanoni. Io penso che lei sia oggi maresciallo del bilancio e della programmazione, forse un po' minore dal punto di vista fisico; ma dal punto di vista costituzionale noi stiamo conferendole la doppia greca, che il ministro Vanoni invece non aveva. Vorrei però che questa doppia greca fosse un distintivo democratico, che non creasse cioè un maresciallo al di sopra degli altri Ministri, ma una funzione che sia di coordinazione fra pari, una coordinazione democratica per l'apporto che alla formazione del programma e al funzionamento del Ministero del bilancio può venir dato da tutte le varie forze che agiscono nel quadro della vita economica della Nazione.

Comunque — chiusa la parentesi militare — intorno al Ministero del bilancio vediamo nascere una serie di quelli che il senatore Pesenti ha chiamato tecnocrati e che io chiamerei organi tecnocratici: un ruolo di Consiglieri economici, alcuni incaricati professionali, un Consiglio tecnico scientifico, una Commissione consultiva interministeriale, una Commissione consultiva interregionale (io spero che un giorno o l'altro verrà anche una Commissione delle minoranze regionali, per quei poveretti che rappresentano la coda del gatto nelle varie regioni, come Verona nella mia) e poi altri enti consultivi, come l'ISPE, l'ISCO, l'ISTAT ed eventualmente anche associazioni di fatto e perfino organismi esteri. Tutto un complesso di attività di studio, di attività di consulenza — di fronte alle quali non si

vede una corrispondente attività amministrativa o si vede comparire una attività amministrativa o si vede comparire una attività amministrativa o amministrativo-politica non sufficientemente delineata in queste norme — che probabilmente troverà il suo completamento in quelle norme che noi abbiamo visto sui testi semi-ufficiali di « 24 ore » o del « Globo », che ci davano le primizie della legge sulle procedure. Attualmente però noi non vediamo il Ministero del bilancio con una funzione che veramente giustifichi l'insieme di organi consultivi così vasti e così diffusi come quelli progettati, che arrivano necessariamente ad espandere la loro azione ben al di fuori del campo della Pubblica amministrazione, che devono poi dar luogo non semplicemente ad una predisposizione del piano, ma certamente ad una attività che continui ad affiancare, o meglio a seguire lo sviluppo della economia anche con provvedimenti e con altre misure di cui noi non sappiamo quale sarà la natura, non sappiamo per ora quali saranno i limiti. E quindi possiamo dire soltanto che abbiamo fiducia nel Ministero, perchè sappiamo che il Ministero ha dimostrato di poter godere la nostra fiducia, particolarmente in questo campo, ma in fondo, attraverso questo provvedimento, gli diamo una carta bianca e dobbiamo dire che gli diamo una carta bianca sulla quale c'è scritta sì ampiamente la parola fiducia, ma c'è anche scritto che attendiamo di vedere quello che sarà fatto, per il compito che abbiamo di essere difensori non soltanto dell'idea nostra, ma anche degli interessi di tutti i cittadini italiani.

Da un primo punto di vista, dunque, io ho qualche incertezza; qualche incertezza che diventa ancora maggiore se osservo e medito su alcune incongruenze tecniche che sono state anche rilevate in Commissione. Vi è, ad esempio, la difficoltà di far coincidere l'attività dell'Istituto di statistica con quella dell'Istituto di congiuntura e dell'Istituto di programmazione economica; forse si potrebbero anche conglobare insieme alcune di queste attività. Vi è poi la difficoltà di capire la posizione di quel segretario generale che è un sottoministro e un sopraministro:

è un sottoministro perchè è segretario generale, ma è un sopraministro in quanto dà le direttive all'Istituto di programmazione economica di cui il Ministro è presidente.

Qualche incongruenza di questo genere probabilmente dovrà trovare, andando avanti, la sua spiegazione e contemporaneamente, magari, anche la sua correzione. Ma allo stato attuale, proprio dalla sua risposta, signor Ministro, e da quello che dirà il relatore noi vorremmo vedere fugata la preoccupazione che il Ministro del bilancio, nascendo sia pure in una nuvola di incenso o dalle schiume del mare se a lei piace meglio, come Venere, ad un certo momento ci faccia vedere che invece di Venere nasce Minerva o nasce un guerriero come Marte. Quindi, lasciamo pure la nuvola d'incenso a nascondere la nascita del Ministero del bilancio, lasciamo pure la schiuma del mare dalla quale speriamo nasca qualcosa di perfetto come Venere, ma ci dia lei, signor Ministro, la certezza che non nascerà quel qualcosa che potrebbe veramente rappresentare una rivoluzione nella struttura economica italiana. Perchè una rivoluzione forse qualcuno di noi, parlo sempre a titolo personale, la vorrebbe; ma la vorrebbe, allora, a carte aperte e non nascoste nel suo nascere da fumo, sia pure d'incenso.

Detto questo, che in fondo è il punto fondamentale di tutto il mio modesto discorso, vorrei aggiungere qualche altra piccola considerazione. In un articolo più o meno finale viene soppresso il CIR; è una soppressione, credo, che non fa male a nessuno, chi ne ha fatto parte certamente non verserà lacrime per la sepoltura del CIR. Ma contemporaneamente vanno a morire, con un funerale di prima classe, diciamo così, attraverso una legge delega, il Comitato direttivo dell'Enel e quello delle partecipazioni statali.

Ora, da questo punto di vista, ho un'altra preoccupazione, che non è quella politica, che sorge spontanea a chi ricordi che, quando l'Enel è stato creato, questo famoso Comitato doveva rappresentare l'equilibrio tra i vari Ministeri più o meno orientati in un senso o nell'altro. Ho già detto che i Ministri cambiano mentre la situazione rima-

ne, ed aggiungo che queste posizioni di equilibrio generale sono normalmente dannose per il buon funzionamento dell'Amministrazione, perchè non è vero che solo i concerti non funzionano bene, è vero che i concerti qualche volta si interrompono quando il maestro, se vede che le cose non vanno, sospende la prova e la rinvia al giorno dopo. Non è dunque che io sia innamorato di questi organismi collegiali. Per mia natura, sono del tutto disamorato di tutte quelle organizzazioni collegiali che servono a coprire, diluendola, la responsabilità individuale, perchè sono stato sempre persuaso che è meglio un capo che risponda, dopo aver sentito l'opinione dei tecnici, che non un capo che si nasconda dietro i deliberati di un anonimato collegiale che finisce per non significare nulla.

Ma, indipendentemente da tutto questo, penso che il Comitato dell'Enel e il Comitato delle partecipazioni statali avessero una funzione particolare, cioè quella di individuare gli interessi specifici e generici dell'Enel e delle aziende a partecipazione statale, in opposizione, vorrei dire — se potesse essere concepita così — in opposizione dialettica — nella quale possa nascere una sintesi da ipotesi e antitesi — alla visione dei soli interessi statali. Infatti le Partecipazioni statali noi le abbiamo concepite proprio come individuanti la possibilità dello Stato di agire sotto forma capace di azione economica che si inquadri nella posizione politica e nel funzionamento generale dello Stato, perchè contemporaneamente abbiano una loro caratteristica particolare, cioè quella della ricerca della economicità attraverso l'azione del Comitato delle partecipazioni. Si deve vedere se sia possibile, attraverso l'affermazione dell'economicità da un lato e dell'interesse pubblico dall'altro, ottenere un sistema di collaborazione più elastica, maggiore, più viva di quella che si può avere in una struttura basata gerarchicamente su un'attività di comando e un'attività di obbedienza.

Questo che noi diciamo per le partecipazioni statali lo abbiamo detto le mille volte per gli enti locali, per le regioni che dovranno nascere, per tutta quella che è la parte-

cipazione dei cosiddetti enti intermedi nell'attività di politica economica dello Stato.

Ora, in questa concezione degli enti a partecipazione statale, ci sembra che il Comitato delle partecipazioni statali non possa essere trasformato in un sottocomitato del CIPE, se non si voglia perdere quella contrapposizione hegheliana che sola poteva dare la sintesi e sola potrebbe dare la sintesi di una visione coordinata delle aziende a partecipazione statale con le altre aziende aventi attività privata nel campo generale dell'attività direttiva dello Stato. Quello che si è detto e che dico per il Comitato per le partecipazioni statali, mi pare possa esser detto, seppure in forma minore, anche per il Comitato dei ministri che fino ad oggi deve soprintendere all'Enel. A questo proposito c'è anche qualche cosa di più, perchè so di quanta considerazione sia stato oggetto il famoso Comitato delle partecipazioni e, dall'altra parte, di quante ingiurie sia stato coperto il Comitato dell'Enel quando ha difeso la facoltà del Governo di limitare le pretese dell'Enel di fronte alle iniziative locali delle aziende municipalizzate elettriche. Abbiamo allora trovato nel Comitato dei ministri una difesa talmente indipendente che l'Enel ha ritenuto di impugnare una certa decisione del Consiglio di Stato che del Comitato riconosceva le punizioni e la Corte di cassazione ha confermato che bene aveva detto il Consiglio di Stato. Oggi — cosa vuole, signor Ministro? — noi difensori dell'autonomia locale siamo abituati a temere *Danaos et dona ferentes*. Forse abbiamo sbagliato, ma abbiamo pensato che si volesse trattare con noi dall'alto in basso con maggior tranquillità senza il Comitato dei ministri e che, perciò, non avendo potuto massacrare noi, per l'esistenza del Comitato dei ministri, si voglia tor di mezzo quest'ultimo. Ma la prossima sarà la volta nostra. Noi localisti, noi che siamo legati a questa nostra autonomia che non si contrappone, ma integra l'attività dell'Enel in una serena collaborazione, abbiamo avuto una paura di più, ed io gliela espongo con quell'amicizia, che io credo lei mi permetta, perchè lei fughi in noi ogni dubbio. Vorrei quindi dirle, onorevole Ministro, che oltre alla que-

stione teorica vi è stata anche una piccola questione pratica che ci ha fatto diventare sospettosi.

A parte questo, non vorrei dire niente altro se non esporre alcuni dubbi circa la costituzionalità di certe deleghe improprie, diciamo così, al Ministro del tesoro e al Ministro del bilancio per fissare stipendi, per fissare modalità di trattamento, e così via. Probabilmente si provvederà in modo di lasciare il tempo che si troverà, poichè le norme in discussione sono precedute da altri esempi (si è pur detto che i cattivi esempi non devono fare insegnamento) come quello del turismo, e possono essere seguite da altri esempi ancora. Però non è bello che si possa dire: il Ministro del bilancio e il Ministro del tesoro stabiliranno l'entità della remunerazione di Tizio e di Caio; la remunerazione dei consiglieri o quella dei partecipanti ai vari comitati; e che non si dica addirittura niente di quelli che saranno gli stipendi, le remunerazioni e le condizioni del lavoro dei dipendenti dell'ISPE, quando noi abbiamo bisogno di una legge per stabilire addirittura la remunerazione del Presidente della Repubblica. Non è bello: soprattutto non è bello — forse, lo so anch'io, è necessario per attirare persone che siano altamente qualificate — che per il Ministero del bilancio la legge non sia legge e cioè che si deroghi alla regola generale. Ma perchè abbiamo fatto tanto pianto per i funzionari degli istituti previdenziali (ha pianto anche il Presidente del Consiglio per quell'incidente tecnico che è accaduto)? Per i previdenziali è successo quello che è successo; è successo quello che è successo per i dipendenti della motorizzazione e sta succedendo quello che non dovrebbe succedere per qualche altro ramo dell'Amministrazione. E poi ci vediamo presentare un disegno di legge in cui si dice: il Ministero del bilancio è fuori della regola generale, le remunerazioni, gli stipendi, le ore straordinarie, eccetera, li pagherà come è necessario. Ma, signor Ministro, è necessario anche pagare i tecnici, se vogliamo che vengano come è necessario; è necessario pagare i più alti funzionari se non vogliamo che scappino. E tutto il sistema

dell'Amministrazione dello Stato che richiede alcuni provvedimenti senza dei quali l'Amministrazione dello Stato si scolla. Ma non mi pare giusto che cominciamo col Ministro del bilancio il quale, per sua natura, qualche volta deve poi funzionare da « cerbero » e non vorremmo che ella un giorno si sentisse dire: anche tu predichi bene ma... il resto lo sappiamo bene. Ecco perchè non ne facciamo un'osservazione fondamentale, ma sottoponiamo alla sua stessa sensibilità, alla sensibilità del Governo di giudicare della opportunità di questi articoli che ammettono in lei una larghezza di poteri forse eccessiva. E, dato che ci siamo, c'è qualche altro articolo che ammette una larghezza eccessiva, quello per esempio per la scelta dei consulenti economici, in cui si comincia a dire che possono diventare consiglieri i liberi docenti e si finisce con l'affermare che possono essere assunti anche quelli che hanno lavorato sei mesi come incaricati o contrattisti al Ministero del bilancio. Si poteva estendere la gamma degli ammissibili aumentando anche i professori di università e coloro che hanno la quinta elementare! Però la larghezza della norma dà qualche volta a pensare che già nel cuore quanto meno del Ministro i nomi si configurano e allora si siano fatte le ipotesi per poter arrivare a quello che può essere un risultato già preconstituito. Non è bene che il cittadino italiano pensi così, non è bene che lo pensi e neppure che lo sospetti, anche se non è vero. Ecco un'altra, non dico della critiche, ma delle mie osservazioni.

Vorrei finire, signor Ministro, osservando che vi sono anche delle piccole osservazioni tecniche. Lo so, signor Ministro, che voi siete superiori a queste cose: ma il Ministero dell'industria e del commercio si chiama: Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. La Camera, bontà sua, ci ha rimandato il disegno di legge sul finanziamento dei crediti all'esportazione anche con una osservazione analoga. Quindi nella prossima occasione corregga il nome del Ministero. Ma vi è da fare qualche osservazione più importante di natura tecnica: certe impostazioni verbali che lasciano un eccesso di incertezza sul loro significato, come quella di cui all'articolo 2 là dove si dice che il

Ministro « collabora all'impostazione generale del bilancio », sono troppo vaghe. E se la collaborazione non la fa nessuno, che cosa succede? La legge è un comando giuridico, la legge esige di essere seguita. Quando noi diciamo « dà il parere », vuol dire che il parere è necessario. Quando diciamo « dà parere conforme », vuol dire che il parere deve essere conforme alle proposte, altrimenti il provvedimento non è valido. Ma quando si dice « collabora », che cosa si vuol dire? Forse si può collaborare anche col silenzio (come diceva il poeta: *Favete linguas*, per dire: tacete). Ma collaborare si deve. E se la collaborazione non si fa, *quid juris?* Se si adoperano delle parole tecniche, è necessario che si sappia esattamente quello che è legittimo e quello che non è legittimo, che cosa succede se si obbedisce e se si disobbedisce; di queste piccole cose tecniche che vanno dal concerto ai « collabora » o ai « partecipa » o ad altre frasi di questo genere di cui è pieno il disegno di legge, occorre fare giustizia. Non vorrete certo rimandare le proposte alla Camera per cose di questo tipo; siamo abituati a passare sopra a ben altri « elefanti » per quanto riguarda la forma tecnica legislativa. Però, le raccomandiamo, signor Ministro, quando capiterà, di rimettere a posto le cose e le parole, ricordando una cosa che si va sempre più dimenticando, cioè che la legge deve comandare non a noi parlamentari ma ai cittadini e che i cittadini devono sapere ciò che è legittimo e cioè che è illegittimo e devono poter essere in grado di dire: qui le cose sono dette esattamente o non esattamente. La legge, in altre parole, deve essere redatta in modo da costituire un comando giuridico, comprensibile ed eseguibile, deve contenere delle sanzioni, che possono essere di nullità o di annullabilità o anche sanzioni punitive, ma deve comunque inquadarsi in quel sistema giuridico che sarà forse anche bizantino, non dico di no, ma che per il momento è ancora il sistema che ci regge. Forse io personalmente potrei pensare diversamente, ma in questo momento il nostro ordinamento è come è e in tale ordinamento questo disegno di legge non si inquadra:

esso viene licenziato con un berretto a sonagli! Forse il collega Banfi, quando ha detto di sperare che tutti votino il disegno di legge, pensava che per qualcuno di noi possa essere spiacevole votare il disegno di legge come uscire di qui con il berretto a sonagli. Per me no, onorevole Ministro, perchè tutti sanno come vesto e come vado. Io voterò il disegno di legge, eccettuato l'articolo 33, e non mi importa di avere il berretto a sonagli e di portare in trionfo un disegno di legge fatto abbastanza male dal punto di vista tecnico. Vorrei però rilevare che il disegno di legge non uscirà col mio nome, uscirà con il suo, onorevole Ministro. Veda se è possibile far sì che in breve volgere di tempo anche i ballanti sonaglietti siano eliminati e che noi possiamo salutare il funzionamento del Ministero del bilancio dicendo che il ministro Pieraccini ha costru-

to un Ministero ben funzionante e ha saputo introdurlo nel regime giuridico italiano secondo le tradizioni di una correttezza giuridica e costituzionale che è sempre stata il nostro vanto e che lo sarà tanto più quando noi sapremo essere rivoluzionari pur senza essere contrari alla legge. Grazie, signor Presidente. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla seduta pomeridiana.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 12,35*).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari