N. 1343-A
Resoconti XVII

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1966

ESAME IN SEDE REFERENTE DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA DEL MINISTERO DEL BILANCIO (Tabella n. 17)

Resoconti stenografici della 5ª Commissione permanente

(Finanze e tesoro)

INDICE

SEDUTA DI MARTEDI' 5 OTTOBRE 1965

PRESIDENTE . . . *Pag.* 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 37
ARTOM 8, 15, 16, 17, 18, 20, 21
BERTOLI 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 17
21, 22, 25, 26, 28, 30, 32
BONACINA, *relatore* 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12
13, 14, 15, 18, 20, 24, 26
BRACCESI 6
CONTI 6
MAMMUCARI 22, 23, 24
MARTINELLI 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18
19, 20, 24, 28, 32, 34
PARRI 35
PESENTI 24, 25
PIERACCINI, *Ministro del bilancio* 7, 8, 12, 14, 17
18, 19, 23, 24, 26, 30, 31, 32, 34, 35, 36
PIRASTU 30, 36
SALARI 18, 20, 21, 24

SEDUTA DI MARTEDI' 5 OTTOBRE 1965

Presidenza del Presidente BERTONE

La seduta è aperta alle ore 10,05.

Sono presenti i senatori: Artom, Bertoli, Bertone, Bonacina, Braccesi, Cenini, Conti, De Luca Angelo, Fortunati, Gigliotti, Mammucari, Martinelli, Parri, Pecoraro, Pesenti, Pirastu, Salari, Stefanelli.

Interviene il Ministro del bilancio Pieraccini.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1966

Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio (Tabella 17)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1966 — Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio ».

B E R T O L I . Ho chiesto la parola per fare alcune osservazioni sull'ordine dei lavori. È stato annunciato in Aula, l'altro giorno, che era stata presentata la relazione previsionale, ed io ho avuto anche la diligenza di andarmi ad informare presso la Segreteria del Senato. In realtà, la relazio-

ne era stata presentata in un'unica copia alla Segreteria. Ne ho presa anche una sommarissima visione ed ho cercato, quindi, di averne anche una copia fotostatica, ma mi è stato detto che ciò non era possibile perchè la relazione doveva essere mandata immediatamente alla tipografia per essere stampata, e che sarebbe stata distribuita lunedì. Iersera sono venuto appositamente a Roma per avere la possibilità di leggere la relazione prima che cominciasse la discussione sullo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio, e mi è stato detto che non era pronta, e neppure questa mattina è stata distribuita.

Da altre informazioni assunte, peraltro non ufficiali, che il Presidente potrà controllare, ho appreso che in tipografia erano state stampate soltanto alcune copie in bozza e che queste copie erano state ritirate dal Governo perchè intende apportarvi delle modificazioni.

Ora questo è un fatto grave. Intanto vi sarebbe un'inadempienza da parte del Governo, perchè quando il Governo ha presentato la relazione, non può più ritirarla; e, d'altra parte, la presentazione sarebbe stata un atto formale, se fatta con la riserva di apportare poi delle modificazioni. E, se così è, il Governo è anche in ritardo perchè abbiamo visto quali sono le difficoltà cui andiamo incontro senza una relazione programmatica. Il Governo prima poteva addurre anche la giustificazione del termine di legge, ma adesso siamo già al 5 ottobre; quindi la relazione programmatica dovrebbe essere a disposizione, almeno della Commissione.

Prego perciò il Presidente di informarsi immediatamente se queste copie ci sono e dove sono; cioè se possiamo averle dalla tipografia o se le poche copie tirate in bozza sono state effettivamente ritirate dal Governo perchè intende apportarvi delle modifiche.

P R E S I D E N T E . In questi giorni mi sono fatto un dovere di richiedere le copie alla tipografia: mi hanno detto che stanno ancora correggendole.

B O N A C I N A , *relatore*. È stato detto che non saranno pronte prima di domani.

B E R T O L I . Ma è possibile che in cinque giorni non si stampi una relazione? È una cosa assurda: in una notte si stampa!

B O N A C I N A , *relatore*. Vogliamo cercare di raggiungere un accordo sull'ordine dei lavori?

B E R T O L I . Prima di cercare di raggiungere un accordo, che siamo sempre disposti a ricercare, direi che sarebbe necessario che noi avessimo delle informazioni precise su questo punto, sul quale il Presidente ancora non ha risposto, cioè se veramente il Governo ha preso le bozze dalla tipografia e sta rivedendo la relazione programmatica.

B O N A C I N A , *relatore*. Fermo restando questo punto, io dico che qui dobbiamo raggiungere un accordo sull'ordine dei lavori. Il giorno 7 ottobre il Ministro del bilancio farà l'esposizione economico-finanziaria. D'altra parte, noi abbiamo qui la Commissione costituita come semplice Commissione finanze e tesoro, che pensa solamente ai propri bilanci; poi avremo la Commissione che si costituisce come « Giunta del bilancio », integrata dai relatori delle diverse altre Commissioni.

Qual'è il momento in cui noi dovremo affrontare il grosso problema della situazione economica del bilancio? Evidentemente, nel momento in cui avremo la relazione previsionale e programmatica, e avremo l'esposizione economico-finanziaria dei Ministri; allora la Commissione in sede referente esaminerà l'intero problema sulla base della relazione introduttiva del relatore generale. Come possiamo adesso anticipare i tempi? Come relatore sullo stato di previsione del Ministero del bilancio, svolgere una relazione sulla politica economica generale equivarrebbe voler rubare il mestiere al relatore generale. Qui bisogna sgombrare il terreno dei bilanci che competono alla nostra Commissione: sgomberiamo questo terreno nei limiti in cui dobbiamo farlo, pen-

sando alla politica dei Ministeri come tali, senza occuparci dei problemi di politica generale, che dovremo discutere nel momento in cui disporremmo di tutti gli elementi.

D'altra parte, la Commissione è semideserta, come è stata semi-deserta ogni volta che abbiamo discusso i bilanci. Come possiamo affrontare una discussione importante come quella dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio in un'Assemblea così poco numerosa? Io credo che noi abbiamo affrontato questa discussione, quest'anno, in malo modo, perchè, per me, non ha importanza il fatto che ci sia o non ci sia anche la relazione previsionale programmatica: c'era lo stato di previsione dei singoli Ministeri e noi, come Commissione finanze e tesoro, dovevamo già discutere di questo.

Adesso però procediamo con ordine; cerchiamo di rimuovere gli ostacoli che ingombrano il nostro cammino, perchè, tra l'altro, ci sono argomenti molto seri, ed io solleverò problemi politici molto importanti che riguardano la struttura del bilancio, non la politica generale. Se noi raggiungeremo un accordo per lo meno in questa fase finale, potremo procedere più speditamente, sì da poter esprimere un parere sintetico e centrato sugli aspetti di fondo, in modo che poi i relatori generali ne possano tener conto nel riferire e noi possiamo fare una discussione generale più politicamente centrata.

P R E S I D E N T E . Quando abbiamo discusso il bilancio del Ministero del tesoro erano presenti il Ministro del tesoro e il Ministro del bilancio, e ricorderete che in quell'occasione sono stati interpellati, hanno parlato a lungo ed hanno risposto ai quesiti e alle domande che sono state loro poste, e che sono quelle a cui probabilmente allude il senatore Bonacina, perchè è stata fatta una discussione di fondo su tutti i problemi del bilancio.

Le dichiarazioni dei Ministri del tesoro e del bilancio, convocati appositamente, riguardavano quindi la stessa materia di cui dovremmo occuparci oggi, perchè si parlò dell'impostazione del bilancio e della spesa pubblica. Credo quindi che non si possa dire che abbiamo davanti una materia nuova: tale materia è stata esaminata anche con una certa ampiezza e profondità. Per questo vediamo un po' di non rifare le cose già fatte e di non ripetere le cose già dette e di andare avanti nell'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio perchè siamo di fronte anche a una nostra precisa responsabilità; non dobbiamo, cioè, consumare troppo del tempo concesso alle due Camere per l'esame dello stato di previsione dell'esercizio 1966.

Io ho ricevuto ieri dal Presidente del Senato questa lettera:

« Caro Bertone, ho seguito con attenzione i lavori della Commissione da te presieduta, impegnata nell'esame del bilancio dello Stato. Apprendo ora che intendi convocare ancora la Commissione per il giorno 6 e che saranno necessarie, dopo quella data, altre sedute. Mi rendo conto dello sforzo particolare che la Commissione finanze e tesoro sta affrontando in quest'anno in cui, per la prima volta, si applicano integralmente la legge Curti e le nuove disposizioni regolamentari, e mi rendo altresì conto che hanno interferito cause di ritardo indipendenti dalla tua volontà. Mi corre tuttavia l'obbligo di ricordarti che, proprio a norma delle nuove disposizioni regolamentari, il termine per la presentazione della relazione viene a scadere il 4 ottobre.

Faccio, pertanto, vivo appello alla tua cortese collaborazione perchè il termine suddetto non sia scavalcato di troppo e l'Assemblea senatoriale sia messa in grado di discutere quanto prima il bilancio, non creando immediatamente i presupposti per il ricorso all'esercizio provvisorio.

Grato di quanto vorrai fare, mi è gradita l'occasione per rinnovarti l'espressione della mia più viva cordialità. Tuo aff.mo Merzagora ».

Ed è per questo che, facendo mio questo desiderio, rivolgo un appello alla Commissione affinchè veda se sia possibile collaborare tutti insieme per far sì che non perdiamo troppo tempo nella discussione del bilancio, in modo da non rendere poi alla Camera dei deputati impossibile il compito

di approvare il bilancio entro il termine previsto, e per evitare, altresì, l'esercizio provvisorio.

B E R T O L I . Io mi sento a disagio quando debbo accennare ad argomenti già trattati perchè non amo le ripetizioni. Però, non posso condividere il punto di vista del senatore Bonacina, in quanto non si può fare una divisione, che sarebbe artificiosa e controproducente, fra la politica generale del bilancio e la discussione dei bilanci di nostra competenza, che sono quelli finanziari. Direi che questa non è soltanto una mia opinione, è un fatto che è venuto in evidenza in occasione dell'esame del bilancio del Ministero del tesoro, durante il quale lo stesso relatore, che certamente non ha preoccupazioni di opposizione, ha dovuto dichiarare di non essere in grado di concludere la discussione se prima non interveniva il Ministro del tesoro per rispondere a una serie di questioni importantissime, che erano state sollevate durante la discussione stessa.

Faccio una parentesi a proposito della lettera inviata al nostro Presidente dal Presidente del Senato. La preoccupazione del senatore Merzagora è legittima. Egli dice: noi abbiamo stabilito una certa regola di discussione e dobbiamo mantener fede a questa regola, che il Senato stesso si è imposta attraverso la Giunta del regolamento. La Giunta del regolamento però non ha stabilito quando si doveva iniziare la discussione dei bilanci. Quella è stata una decisione presa in altra sede, mentre la Giunta fissava soltanto delle scadenze. Tutto ciò che attiene all'inizio della discussione dei bilanci è derivato dalla preoccupazione, condivisa da tutti i gruppi politici, di non dover ricorrere all'esercizio provvisorio; per cui, tenendo conto anche di alcune scadenze politiche (i congressi che si svolgeranno alla fine di quest'anno), il Senato ha deciso di cominciare l'esame dei bilanci prima che fossero a sua disposizione tutti i documenti fondamentali, e cioè, principalmente, la relazione previsionale e programmatica e la relazione economico-finanziaria che viene fatta in Aula dai due Ministri del bilancio e del tesoro. E questo, mutando una prassi che già si era stabilita e consolidata nella discussione del bilancio dopo l'approvazione della legge Curti, perchè sia il primo bilancio semestrale che abbiamo discusso qui, con una Commissione speciale, sia alla Camera, l'anno scorso, la discussione è iniziata quando già erano disponibili gli elementi necessari.

Noi abbiamo cercato di far sentire questa necessità pregando il Governo, indipendentemente dai suoi obblighi di legge, di presentare la relazione programmatica entro il 30 settembre, onde aiutare questo sforzo del Senato di anticipare la discussione. Il Governo non ha accolto questa nostra sollecitazione. Ed io torno a pregare il Presidente perchè s'informi, e informi quindi la Commissione, se le notizie che io ho raccolto corrispondono a verità, perchè questo costituirebbe un fatto gravissimo. Il Governo, poichè ha l'obbligo di presentare i bilanci nel termine stabilito dalla legge, di solito presenta soltanto la copertina. Questa volta la relazione previsionale e programmatica sarebbe stata prima presentata, e poi ritirata dal Governo.

P R E S I D E N T E . Mi informano che le bozze della relazione previsionale sono state ritirate unicamente per apportarvi delle correzioni formali e che entro oggi tale relazione sarà stampata e distribuita.

B E R T O L I . Comunque, noi non disponiamo ancora di tale documento e ciò è grave, perchè la nostra tipografia, lavorando eventualmente la domenica, avrebbe dovuto poter stampare una relazione che mi pare non superi le 80 pagine. Noi abbiamo accettato — malgrado la sollecitazione a cui il Governo non ha risposto — di iniziare i nostri lavori e abbiamo cercato di portarli avanti, sia pure con tutti i limiti che scaturiscono dal fatto di non possedere alcuni documenti fondamentali. Ma — e qui ritornano le considerazioni fatte del senatore Bonacina — com'è possibile procedere all'esame del bilancio del Ministero del bilancio senza aver prima potuto prendere visione di documenti fondamentali che col-

legano il bilancio con la politica generale del Governo e, proprio quando è in atto una riforma sia del modo di discutere i bilanci, sia del Ministero del bilancio e della programmazione nel quadro di un piano quinquennale?

B O N A C I N A , *relatore.* Questo è un aspetto del problema che prescinde dalla relazione previsionale.

B E R T O L I . Non direi. Ad ogni modo, il Piano quinquennale è stato presentato alla Camera dei deputati, ma anche in quella sede si è iniziata la discussione, sia pure con qualche intoppo. È vero che disponiamo del Piano quinquennale, però siamo oramai alla fine del 1965 — che avrebbe dovuto essere il primo anno della programmazione — discutiamo il bilancio del 1966 — che avrebbe dovuto essere il secondo anno del Piano — e l'unica cosa che sappiamo è che il Governo — lo ha dichiarato ufficialmente il Ministro del bilancio — sta predisponendo una nota aggiuntiva per modificare il Piano stesso, non soltanto in base alla situazione economica ma anche allo sviluppo diciamo così congiunturale (secondo me non si tratta, però, di congiuntura). Ecco perchè non possiamo nasconderci le difficoltà nel procedere nella discussione, perchè non si tratta, evidentemente, di limitarsi a un controllo delle entrate e delle uscite del dicastero del bilancio, chè allora tutto si risolverebbe in pochi minuti, dato che entrate e spese di quel Ministero sono ben poca cosa.

Si tratta, invece, di esaminare la struttura del Ministero del bilancio e come esso si inserisca nella programmazione; in quella programmazione generale che dipende dagli sviluppi della situazione economica, i quali, a loro volta, risultano principalmente dalla relazione previsionale e programmatica. Tutto ciò mi sembra talmente ovvio ed obiettivo che non dovrei essere soltanto io a dirlo — a nome del mio gruppo di opposizione — ma dovrebbe essere sostenuto da tutti i colleghi che sono chiamati a discutere lo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio. Ragione per cui propongo che Ella, onorevole Presidente, controlli dove si trovano in questo momento le bozze della relazione previsionale; se si trovano in tipografia o se siano state ritirate dal Governo e, nel caso, quando siano state ritirate e quando si intenda restituirle. Propongo altresì che stamane si inizi — dopo che avremo avuto le informazioni richieste — l'esposizione sullo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio; ma tengo a sottolineare che purtroppo si tratterà di un esame non completo, perchè ritengo che il senatore Bonacina — data la sua capacità, diligenza e preparazione — potrà dirci delle cose molte interessanti, ma che altre cose, e molto più interessanti, avrebbe potuto dirci se fosse stato in possesso della relazione previsionale. Per cui l'esposizione e la discussione ne risulteranno non complete, monche, nonchè, e soprattutto, prive di quella visione generale che noi non ci formiamo soltanto man mano che procede l'esame dei nostri bilanci fondamentali o con la presa di conoscenza dei pareri delle altre Commissioni — che ci sono stati già distribuiti, grazie alla diligenza del nostro Presidente — ma solo dopo aver preso conoscenza di tutti i documenti, soprattutto di quelli fondamentali. Non si può, perciò, a mio avviso, fare quella divisione artificiale secondo la quale finchè discutiamo dei bilanci di nostra competenza non dobbiamo occuparci delle questioni generali di politica economica del Governo. Ciò perchè tanto più saremo preparati a discutere il bilancio generale quanto più avremo approfondito di volta in volta, discutendo i bilanci di nostra competenza, quegli aspetti delle questioni più generali da affrontare in maniera definitiva nella discussione finale.

B O N A C I N A , *relatore.* Tanto per chiarezza, mi corre l'obbligo di fare una dichiarazione: io faccio la relazione sul bilancio, ma credo che essa debba portare oggi stesso alla conclusione dell'esame sullo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio.

P R E S I D E N T E . È naturale.

B O N A C I N A , *relatore.* Sia chiaro che si tratta di una pregiudiziale formale, perchè, altrimenti, come relatore non me la sentirei di iniziare la relazione per una discussione che poi dovesse essere fine a sè stessa, inconcludente.

B E R T O L I . È un *diktat* o una proposta alla Commissione?

B O N A C I N A , *relatore.* I *diktat* li fate voi.

B E R T O L I . Nel caso in cui si intenda concludere la discussione sullo stato di previsione del Ministero del bilancio prima che si sia avuta la relazione previsionale e programmatica, sia chiaro che mancherà il nostro assenso.

B O N A C I N A , *relatore.* Io non accetto la soluzione inversa.

B R A C C E S I . Se ben ricordo, il ministro Pieraccini, nelle sue dichiarazioni rese qui in Commissione, ha fornito sufficienti e, per me, ampie spiegazioni sulla nuova strutturazione del Ministero del bilancio, per cui, a mio avviso, si può benissimo iniziare l'esame del bilancio oggi all'ordine del giorno con l'esposizione del senatore Bonacina. Non ritengo necessario andare a consultare i resoconti stenografici, per riscontrare come il ministro Pieraccini abbia inquadrato la sua esposizione proprio sui criteri da lui seguiti per la organizzazione del suo dicastero. Per tali motivi chiedo che si dia senz'altro inizio all'esposizione del senatore Bonacina.

B E R T O L I. D'accordo, però il senatore Bonacina ha premesso che, iniziando, intende anche concludere la discussione.

B O N A C I N A , *relatore.* L'ho detto, lo ripeto e lo mantengo. Io mi sento in condizioni di svolgere la relazione sul bilancio del Ministero del bilancio, perciò non posso accettare che essa valga soltanto come pre-informazione di una discussione che deve ancora avvenire. Abbiamo a disposizione tutti gli elementi necessari per iniziare e concludere l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio. La discussione di politica economica e di politica generale del bilancio la faremo quando sarà stata chiusa quella relativa ai vari bilanci parziali di nostra competenza e quando i relatori generali ci avranno informato, secondo il loro compito, dei dati del problema generale.

C O N T I . Ho ascoltato, sia pure parzialmente, gli interventi dei senatori Bonacina e Bertoli e devo dire che mi sembra, sotto un certo profilo, che entrambi siano fondati. Perchè l'intervento del collega Bonacina non esclude affatto, o non dovrebbe escludere, a mio parere, la tesi del collega Bertoli.

B O N A C I N A , *relatore.* Non possiamo rimandare alle calende greche la conclusione dell'esame dei bilanci.

B E R T O L I . È il Governo che rimanda alle calende greche l'adempimento dei suoi impegni.

C O N T I . Il senatore Bonacina è relatore sullo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio, il quale ha una determinata impostazione, e particolari conseguenze sulla futura organizzazione del Ministero del bilancio e della programmazione. Non posso dire nulla in proposito, perchè non ho ascoltato — essendo stato assente — il discorso del ministro Pieraccini. Ad ogni modo, è chiaro che l'esposizione del senatore Bonacina avrà una sua ragione d'essere se porterà a delle conclusioni. Ecco perchè la impostazione che egli ha dato alla sua tesi è corretta. Occorre, tuttavia, che quelle conclusioni siano inquadrate nella problematica generale del bilancio.

Allora, non è detto che il desiderio del senatore Bertoli sia infondato: è fondatissimo. Però, il richiamo che egli ha fatto va oltre l'impostazione del senatore Bonacina, ed investe il compito dei due relatori generali. Quindi le due tesi non sono in con-

trasto: anzi, si completano a vicenda, essendo l'una circoscritta, ancorchè importante, l'altra più ampia, e presuppone la conoscenza della relazione previsionale e programmatica di cui non abbiamo ancora il testo. Ecco dunque che nulla vieta che si possa ascoltare l'esposizione del senatore Bonacina, perchè la susseguente discussione costituirà la premessa di quella di carattere generale, fondamentale.

B E R T O L I . Occorre risolvere le due questioni pregiudiziali già poste: dove si trovano le bozze della relazione programmatica e cosa si decide, in ordine alla dichiarazione del senatore Bonacina, secondo la quale anche senza disporre della relazione programmatica stessa, noi dovremmo cominciare e concludere l'esame della tabella relativa al Ministero del bilancio; impostazione che, se accettata, porterebbe il nostro gruppo ad assentarsi dai lavori della Commissione.

P R E S I D E N T E . È inutile discutere preventivamente di questi problemi: procediamo nella discussione e vedrete che a mano a mano tutto si risolverà.

B O N A C I N A , *relatore*. No, Presidente: i modi è meglio scioglierli subito con chiarezza, senza seguire false strade diplomatiche, dalle quali poi non usciremmo.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio*. La relazione programmatica dovrebbe essere distribuita stasera. Non c'è stato ritardo, perchè ammetterete che il Ministro, che l'ha stesa, possa rivederne le bozze. Per tre giorni sono stato fuori sede e, quindi, non ho potuto provvedere materialmente a questa revisione formale. Penso che entro questa sera la relazione sarà distribuita.

B O N A C I N A , *relatore*. Come deve concludersi l'esame del bilancio del Ministero del bilancio? Evidentemente, con il mandato di redigere la relazione. E gli elementi per concludere questo nostro lavoro li dobbiamo e li possiamo raccogliere oggi o dobbiamo aspettare la discussione di carattere generale? Ma è chiaro che li dobbiamo raccogliere e discutere oggi, perchè altrimenti la discussione di carattere generale si perderebbe su argomenti settoriali e finirebbe per costituire un inutile doppione di ciò che già è stato fatto. Ecco perchè, a mio avviso, l'esposizione che oggi mi avvio a fare è tale da limitarsi ai problemi della collocazione del Ministero del bilancio, fermo restando che saranno i relatori generali che dovranno prospettare i problemi di carattere generale in quella relazione che dovrà raccogliere le posizioni e le risultanze degli esami dei problemi dei vari Ministeri.

B E R T O L I . Noi riteniamo — e non soltanto noi, visto che lo ha fatto anche il relatore di maggioranza, che ha illustrato il bilancio del Ministero del tesoro — che non sia possibile concludere — iniziare sì, ma non concludere — l'esame dello stato di previsione del Ministero del bilancio senza prima aver preso visione della relazione programmatica.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio*. Permettete che mi stupisca un po'. Qui stiamo facendo discussioni che diventano sempre più formalistiche. Perchè? Perchè effettivamente non vedo quale sia l'impossibilità di discutere dei due problemi, perchè ritengo che la relazione programmatica potrà essere distribuita questa sera e, quindi, che di essa si potrà prendere visione prima della conclusione dell'esame del bilancio, che potrà avvenire domattina o dopo domani. Ma vi è di più: l'esame dello stato di previsione del Ministero del bilancio non è che ci debba portare oggi a trattare, per esempio, del Piano quinquennale, del rinvio del programma, delle sue scelte, ma deve farci riflettere su come è organizzato il Ministero, quali sono i suoi compiti, quali mezzi deve avere a disposizione, di quali strumenti deve essere attrezzato per attuare i programmi che gli competono, e così via. Cioè, si tratta di due aspetti di un problema che, in una certa misura, sono indipendenti.

B E R T O L I . Ma, discutiamo o no della politica del Ministero del bilancio? E tutte le modifiche del Ministero del bilancio non sono legate alla programmazione?

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* I problemi che Ella solleva saranno esaminati — come ha detto il senatore Bonacina — in sede di discussione generale, quando confluiranno tutti i risultati delle varie discussioni e quando si discuterà della politica del bilancio come politica di programmazione.

P R E S I D E N T E . Mi pare comunque certo che la relazione l'avremo oggi. Domani continueremo nella discussione; intanto cominciamo.

B O N A C I N A , *relatore.* A me piacciono le cose chiare, altrimenti il relatore si confonde e non sa che cosa voglia la Commissione. Fra l'altro commettiamo un errore madornale perchè, passando da problemi di carattere generale a problemi di carattere particolare, ci possono sfuggire aspetti di grandissima importanza. Esaminiamoli questi problemi: se ci si vuole sottrarre alla discussione...

B E R T O L I . Ma nessuno si vuole sottrarre alla discussione!

B O N A C I N A , *relatore.* È solamente una questione di tempo.

P R E S I D E N T E . Ma poichè stiamo per ricevere questa famosa relazione, continueremo, eventualmente, domani!

B O N A C I N A , *relatore.* Noi nel discutere abbiamo due momenti che la legge e il regolamento stabiliscono con precisione: un momento per l'esame dei bilanci dei vari Ministeri e l'altro per la discussione del bilancio generale. I due momenti devono essere distinti; desidero, anche a nome della mia parte, precisare che questo problema non si deve più prospettare, perchè è pur giusto che, poi, i relatori sappiano quello che devono fare.

B E R T O L I . Chiedo scusa, ma io cado veramente dalle nuvole: niente meno il relatore desidera che non si dicano alcune cose, che la Commissione non parli di certi argomenti: ma è un desiderio che poteva anche risparmiarsi di esprimere, perchè certamente non è questo che potrà farci astenere...

B O N A C I N A , *relatore.* Dato che i colleghi comunisti avevano minacciato di allontanarsi dall'Aula, io, anche a nome della mia parte politica, avevo fatto presente quella situazione.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* Capisco una simile posizione in tema di bilancio generale, ma non in tema di stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio, la discussione del quale confluisce nella discussione generale.

B E R T O L I . Si vogliono distorcere le cose. Sia nel bilancio semestrale che in quello annuale abbiamo seguito una certa prassi, quella di avere a disposizione i documenti fondamentali. Siamo d'accordo che dobbiamo accelerare i tempi, ma perchè il Governo non ha messo a disposizione questi documenti? La Commissione è libera di decidere, ma, se decide in quella maniera, noi siamo altrettanto liberi di andarcene.

A R T O M . Il mio intervento è solo per pregare i colleghi degli altri partiti di tener conto che vi è qui una esigenza di serietà nell'affrontare certi problemi di lavoro. Sono un oppositore anche io e quindi posso parlare con tutta serenità. Noi siamo favorevoli alla più ampia discussione possibile di tutti i problemi, ma riteniamo che vi siano due problemi distinti che devono essere affrontati. Il problema dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio è un problema di particolare delicatezza e importanza, soprattutto in quanto ci troviamo di fronte ad un dicastero che non ha organici e che non ha ancora un personale. Quindi pregherei i colleghi di parte comunista di restare in Aula e cominciare a discutere questo problema senza porre

delle preclusioni; e pregherei a sua volta il senatore Bonacina, di voler collaborare in tutti i sensi e di non porre, per conto suo, delle altre preclusioni.

Detto questo, io credo che possiamo senz'altro cominciare l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio.

P R E S I D E N T E . Prego il senatore Bonacina di iniziare la sua relazione.

B O N A C I N A , *relatore*. Non intratterrò la Commissione su due argomenti in merito a questo bilancio, cioè sul problema della politica generale del bilancio e sui problemi della programmazione, perchè ritengo che di essi si debbano occupare i relatori generali.

Detto questo, il primo problema che emerge esaminando lo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio, non è davvero quello della valutazione degli stanziamenti, bensì quello della sua collocazione politica e istituzionale. Su questo problema, come è noto, il Governo ha elaborato un apposito disegno di legge per la riforma di questo Ministero. Sarà dunque in occasione dell'esame di tale provvedimento che il problema della collocazione politica e istituzionale del Ministero del bilancio potrà trovare una adeguata soluzione. Tuttavia, possiamo fare sin da adesso qualche accenno e indicare alcuni degli elementi della questione, almeno per fissare l'attenzione sui punti più importanti.

Come la Commissione ben sa, le vicende di questo Ministero sono state alquanto tormentate: infatti, fu istituito nel 1947 quando fu nuovamente diviso l'unico Ministero finanziario — che era stato riunificato nell'immediato dopoguerra — in Ministero delle finanze e Ministero del tesoro. Una delle ragioni principali di questa istituzione fu quella, come tutti sanno, di dare all'Uomo che poi condusse una politica economica e monetaria tale da arrestare alcuni processi in corso, una collocazione politica: alludo a Luigi Einaudi. E tale incarico gli venne affidato perchè la sua opera politica potesse trovare un inquadramento adeguato.

Le funzioni demandate allora dalla legge al nuovo Ministero, in se stesse non avevano un grande significato: la funzione principale era quella che il Ministro dovesse dare il preventivo consenso ai bilanci preventivi e consuntivi e, quindi, dovesse intervenire nel concerto obbligatorio per l'assunzione, a carico del bilancio, di spese ordinarie, quando queste superassero il miliardo o fossero comuni a più Ministeri.

La cosa più importante dell'istituzione del Ministero del bilancio non era la struttura del Ministero come tale, quanto l'azione di chi vi era preposto; la quale azione contava di per sè, non per la sua struttura materiale, la quale era assai labile — e così è rimasta dal 1947 ad oggi, tanto è vero che le due famose Direzioni generali previste non sono mai state istituite.

Dopo la gestione Einaudi la vita del Ministero del bilancio è stata piuttosto stentata. Si sono avuti numerossimi progetti di riforma del Ministero volti, appunto, a dare una collocazione politico-istituzionale più precisa nel quadro generale nella politica economica del Paese, ma tutti questi progetti non sono giunti in porto. La realtà è che una riforma del Ministero del bilancio era impossibile se non si realizzavano alcune condizioni che mi pare fossero queste: anzitutto, definire la posizione del Ministero del tesoro perchè non potevano desumersi per differenza le funzioni di questo dicastero quando fossero state identificate, e solo allora, le funzioni del Ministero del bilancio. Cioè, bisognava proporre contestualmente la collocazione politico-istituzionale di quest'ultimo, e, insieme, la collocazione politico-istituzionale del Ministero del tesoro. I progetti, come dicevo, furono parecchi, uno fu approvato dal Senato ma non dalla Camera nella prima legislatura e risultava dalla fusione di quattro diversi progetti; un altro fu presentato dall'onorevole Tambroni, nel 1961 e prevedeva il trasferimento della Ragioneria generale dello Stato e della Direzione generale del tesoro al Bilancio, con la conseguenza di un forte spostamento del peso e dell'incidenza sulla politica economica e monetaria tra i due dicasteri. Pur prevedendo questi trasferimenti, nessun progetto si occupava dell'assetto che ne sarebbe deriva-

to per il Tesoro nè come questo avrebbe potuto continuare a funzionare: sarebbero rimaste fuori, infatti, branche importanti quali i danni di guerra, le pensioni, il debito pubblico, gli affari generali con tutti i vari ispettorati, la Cassa depositi e prestiti e gli istituti di previdenza. Fra l'altro, mi sia consentito dire dei vari progetti, che, mentre il progetto Pella s'inseriva in una prospettiva, anche se non ancora definita, di programmazione economica, il progetto del Senato del 1951 ne prescindeva completamente, limitandosi a razionalizzare l'Amministrazione intesa nel senso di governo economico. Interessanti, comunque, questi progetti tra i quali, pur essendo così lontani da una qualunque prospettiva di programmazione economica, uno già prevedeva il trasferimento al Bilancio della Ragioneria generale dello Stato.

La seconda condizione, mancando la quale le riforme non si sono potute realizzare, è stata che la riforma del Bilancio doveva essere finalizzata a un disegno politico più ampio e anche più ambizioso che non quello di una semplice razionalizzazione del governo dell'economia del Paese, anche perchè la riforma del settore implicava — e implica — grosse resistenze e difficili problemi di adattamento dell'Amministrazione nella nuova struttura così concepita.

La terza condizione, più dichiaratamente politica, è che la riforma dei Ministeri, ma soprattutto quella dei Ministeri del bilancio e del tesoro — e anche di quello delle finanze — doveva essere sottratta (e deve esserlo tuttora) ad ogni calcolo politico, tendente ad equilibrare in qualche modo il condominio nel governo della politica economica tra le diverse forze politiche, pur nell'ambito di accordi programmatici e di Governo (problema che si pose già nel 1951) e la mancata sottrazione della riforma del tesoro a calcoli politici di questo tipo equivale a rendere impossibile una razionale riforma del Ministero del bilancio e di quello del tesoro.

Nessuna di queste fondamentali condizioni si è realizzata. E così, dopo Einaudi, il Ministero del bilancio ha sostanzialmente vivacchiato, ritrovando, soltanto all'epoca di Vanoni, una sua funzione per effetto della unificazione...

M A R T I N E L L I . Ma Vanoni, in quell'epoca, fu Ministro *ad interim* del bilancio.

B O N A C I N A , *relatore*. Però a quell'epoca fu Ministro del bilancio e come tale propose quello che poi divenne lo schema Vanoni. Comunque, l'importante è che il dicastero ritrovò una certa funzione, anche se indebolita dall'unificazione, nella stessa persona, del Ministero del bilancio con quello del tesoro, ovvero vivendo totalmente all'ombra del Tesoro.

Ora ci stiamo avvicinando alla programmazione economica e alla definizione del Ministero del bilancio, come strumento essenziale della programmazione; discuteremo poi del disegno di legge, tuttavia è intanto da rifiutare, a mio avviso, un grosso pericolo. Ecco perchè questa discussione, secondo me, torna utile come anticipazione del dibattito che dovremo affrontare sul disegno di legge di riforma del Bilancio, per evitare il pericolo che quel dicastero diventi il ministero dell'economia di lungo periodo, mentre quello del Tesoro si occuperebbe del breve periodo e, cioè, che il Bilancio diventi il regno della poesia e il Tesoro quello della prosa.

B E R T O L I . Sarebbe allora il mondo dei sogni!

B O N A C I N A , *relatore*. Ciò avverrebbe fatalmente, anche tenendo conto della necessaria unità della politica economica a livello governativo, per il maggior mordente del breve periodo che, in termini politici, sposterebbe l'ago della bilancia a favore della politica di breve periodo e, anche ammesso che la programmazione economica abbia una propria incisività, la politica economica di breve periodo avrebbe sempre un maggior rilievo.

Allo stesso modo è da evitare una situazione confusa, quale quella di una costante diarchia — ammesso che sia tale — del governo economico, sia pure a livelli sottoposti al Consiglio dei ministri o al Comitato interministeriale per la programmazione economica.

E ora ritorno su una di quelle che prima ha chiamato condizioni; e cioè la conclusione, una prima conclusione, di questo discorso è che non si può parlare di riforma del Bilancio e della sua collocazione politica istituzionale, senza pensare, contemporaneamente alla riforma e alla collocazione politica istituzionale del Tesoro.

Se veramente si vuole un Ministero del bilancio che funzioni e che realizzi — come dice il piano quinquennale — l'armonizzazione tra gli aspetti congiunturali dell'azione governativa e quelli intesi a raggiungere gli obiettivi programmatici di lungo periodo non basta dotare il Ministero del bilancio di idonee strutture, legate soltanto allo studio della programmazione e alla direzione della sua attuazione, ma è necessario anche precisare a che cosa dovrà ridursi il Tesoro. Questo sia detto con riferimento alla politica di bilancio nel suo complesso — il che coinvolge il problema della Ragioneria generale dello Stato —, con riferimento alla politica monetaria nel suo complesso — il che coinvolge il problema della Direzione generale del tesoro —, con riferimento alla politica creditizia — il che coinvolge il problema della Cassa depositi e prestiti e quello del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio.

Io ho letto, ad esempio, che il CIPE assorbirà sicuramente i comitati interministeriali per il Mezzogiorno, per le partecipazioni statali e per l'ENEL e che, poi, una delega al Governo dovrà definire quali altri comitati dovranno sopprimersi e stabilire il coordinamento fra i comitati interministeriali che rimarranno col Comitato della programmazione economica; ma non ho trovato cenno del comitato per il credito e il risparmio, che, se non erro, potrebbe trovare una ipotetica sistemazione solo in base alla legge delegata. Questo problema della convivenza di comitati, e in modo particolarissimo il problema della convivenza fra il comitato interministeriale della programmazione economica e quello per il credito e il risparmio, è problema squisitamente politico, strettissimamente connesso alle sorti del Ministero del bilancio, del tesoro e della programmazione economica. La soluzione di esso, che viene rimessa ad una generica delega legislativa non può esser ritardata e il problema va affrontato subito, tanto più che altre grosse questioni (basti citare la riforma delle società per azioni, quella delle Borse, la collocazione della Banca d'Italia come organo di controllo delle società per azioni), tutte strettamente legate alla programmazione, fanno sorgere già oggi il problema della convivenza di questi organismi.

A mio modesto avviso, la migliore organizzazione amministrativa del governo dell'economia sarebbe quella che, partendo dal Consiglio dei ministri, giunge al CIPE e da questo ad un unico Ministero con funzioni di direzione della politica economica, e che era auspicata anche da Einaudi. Ammettere delle bipartizioni (io parlo dell'ottimo, forse teorico), proprio al delicato livello politicamente rivelatore delle responsabilità ministeriali dirette, potrebbe indicare l'esigenza di mantenere dei condominii, a garanzia di equilibri politici i quali, a lungo andare, non possono certo giovare alla unicità e chiarezza delle linee di politica economica, che devono trovare nella programmazione collegiale del Governo il loro coronamento.

Una situazione analoga alla nostra, cioè con un Ministero del tesoro e un Ministero del bilancio preposti alla programmazione, si riscontra in Gran Bretagna, che è l'unico Paese al quale ci possiamo riferire, dove, come sapete, i laburisti, appena andati al Governo, hanno istituito il Ministero degli affari economici, che si affianca al Cancelliere dello scacchiere, fermo restando che quest'ultimo continua ad avere il governo di tutta la politica economica di breve periodo, mentre il Ministero degli affari economici si occupa della politica di lungo periodo. Ma troppo diversi sono i precedenti e i contesti per trarne insegnamento; l'esempio della Gran Bretagna non può valere per poi per due motivi caratteristici: primo, perchè la programmazione è da noi completamente diversa rispetto a quella della Gran Bretagna; secondo, per il fatto che le strutture ministeriali e alcuni strumenti di politica economica esistenti in Gran Bretagna consentono un uso

elastico dello strumento tributario in presenza di situazioni congiunturali diversificate (basti citare la disponibilità dello strumento tributario per una politica anticiclica). Tutto questo mi pare dia atto di una diversità di situazioni, per cui non si può accettare nel nostro Paese una divisione così netta tra politica di lungo periodo, affidata al Ministero del bilancio, e politica di breve periodo, affidata al Ministero del tesoro.

Ma io voglio anche consentire che, *grosso modo*, fermi restando tutti i coordinamenti e le cooperazioni, istituzionalizzate o meno, fra i vari Ministeri, la differenza tra i due Ministeri sia quella che ho enunciato; ciò, però, non toglie che alcuni aspetti tipici della gestione e della politica del bilancio devono trovare nel Ministero del bilancio non solo una potestà di regolamento, in condominio con il Ministero del tesoro, ma un vero e proprio diretto governo. Il primo aspetto è rappresentato dal problema, che di scorcio è stato già trattato nella Commissione, dell'incidenza sui futuri esercizi delle spese ripartite e dei limiti d'impegno. Questa incidenza, oggi, come valore nominale, secondo i dati della previsione del 1965, è di 13.800 miliardi, mentre in valore attuale è di 9.800 miliardi. Ma se vogliamo restare al periodo del quinquennio 1966-1970, l'incidenza degli oneri ripartiti e dei limiti d'impegno in valore nominale, sempre in base ai preventivi del 1965, prescindendo da quelli del 1966 che non si sono potuti ancora fare, è di circa 6.000 miliardi. Oggi, quindi, circa un quarto della quota rigida del bilancio statale si deve appunto a questo genere di oneri, i quali si ricollegano in massima parte a piani d'investimento settoriali approvati negli ultimi anni e — sia detto tra parentesi — la cui compatibilità con la programmazione è ancora da dimostrare.

La domanda che si pone a questo punto è la seguente: chi controlla questa situazione? Nel programma si parla più volte di necessaria riqualificazione della spesa pubblica, il che vuol dire riesame critico dei programmi pluriennali, che sinora sono rimasti estranei ad una programmazione globale. Però mi permetterei di dire che è azzardato pensare di poter risolvere un problema così delicato e grave in base ad un concetto formale dell'attività tra più ministeri se non nella fase deliberativa finale, laddove si tratta di dare una sanzione formale al livello del CIPE. A mio avviso, è invece necessaria in questo settore un'azione incisiva e unitaria di un organismo di una responsabilità globale. Ecco quindi una tipica funzione del Ministero del bilancio, per la quale sono necessarie una strumentazione e una politica idonee.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio*. Devo dire, a titolo d'informazione, che non tutte le cose con cui si debbono fare queste ristrutturazioni sono contenute nel progetto di riforma del Ministero del bilancio, perchè c'è poi la legge sulle procedure e tutta una serie di leggi particolari. In questa materia la guida e la decisione dovrebbero essere del CIPE, ma ci sono due aspetti particolari: uno è quello della revisione delle singole leggi, perchè, evidentemente, se vogliamo avere una manovra globale e non più leggi settoriali rigide, dobbiamo rivedere quelle leggi che altrimenti ci vincolerebbero; in secondo luogo, abbiamo bisogno nel bilancio dello Stato di una voce che consenta questa manovra e che sarà rappresentata dal fondo di sviluppo. Ma anche la legge sul fondo di sviluppo richiederebbe un'attenzione graduale, perchè, evidentemente, non possiamo rovesciare un sistema senza gravi conseguenze. Questo problema, quindi, non si affronta solo sotto l'aspetto di un coordinamento generico ma anche con apposite leggi.

B O N A C I N A , *relatore*. Ringrazio il Ministro di questa precisazione, che ha anticipato la parte conclusiva di questa prima parte della mia esposizione, dove cerco di fare un panorama degli impegni legislativi che sono sul tappeto.

Ma quello che mi preme adesso è di individuare quali sono gli elementi costitutivi di una maggiore unicità nel governo di una politica economica e di mettere in evidenza alcuni problemi, tra cui, è particolarmen-

te importante quello della riqualificazione della spesa pubblica.

Un secondo problema è quello del debito pubblico. A questo proposito vorrei subito rilevare che dei 6.000 miliardi del debito pubblico esistente al 31 dicembre 1964, non importa tanto l'ammontare in se stesso, non rilevante, quanto la composizione. Il debito fluttuante ha ormai di gran lunga superato il debito patrimoniale. Le percentuali, fatto uguale a 100 il debito pubblico globale, sono oggi queste: 65,3 per il debito fluttuante e 34,7 per quello patrimoniale; e quello che conta ancora di più è che il rapporto tra i due valori va costantemente peggiorando a vantaggio, o meglio a svantaggio, del debito fluttuante.

M A R T I N E L L I . Ma tutto è sotto controllo del Tesoro: gran parte dei buoni del tesoro sono in mano agli istituti di credito.

B O N A C I N A , *relatore*. A questo punto vorrei fare alcune considerazioni, per arrivare poi alla conclusione.

La prima è che, sia pure col controllo del Tesoro, il debito fluttuante ha da tempo perduto il suo carattere di temporaneità, cioè di copertura di temporanee deficienze di cassa per impellenti bisogni di tesoreria connessi alla gestione di bilancio. Ormai abbiamo infatti preso l'abitudine di coprire col debito fluttuante anche disavanzi di bilancio, il che vuol dire che è fluttuante solo per modo di dire ed assume invece carattere di debito patrimoniale vero e proprio.

In secondo luogo, voglio dire che una situazione di questo genere solo in apparenza incide sul breve periodo. In realtà, è un problema che si trasferisce anche su un periodo più lungo — proprio come avviene per le conseguenze del debito patrimoniale vero e proprio — anche per le implicazioni che comporta sul bilancio degli anni futuri, sulla situazione del mercato finanziario e via dicendo. Ecco che allora il problema del debito pubblico è un problema che non può sfuggire ad una attenta valutazione del Ministero, il quale deve considerare, su un periodo più lungo, la situazione verso la quale avviare l'economia del Paese.

Mi sia consentito di accennare anche alla gestione dei residui, anzi alla politica dei residui. E qui debbo dire subito che bisogna stare attenti a non drammatizzare le cifre che vengono indicate sull'entità dei residui passivi e sul loro saldo passivo. È opportuno che noi ci limitiamo (e bene ha fatto la relazione sulla situazione economica del Paese a puntualizzare questo aspetto) ai residui passivi che effettivamente incidono sulla politica di tesoreria e sulla situazione di bilancio, e il cui ammontare è molto inferiore, lasciando da parte i residui che sono tali solo di nome. Al 30 giugno 1964, su 3.381 miliardi di residui passivi e su un saldo passivo di 2.171 miliardi (somma algebrica dei passivi e degli attivi), ad avere una effettiva incidenza attuale sulla tesoreria erano rispettivamente 1.676 miliardi come residui passivi e 849 miliardi come saldo passivo dei residui; cifre, dunque, assai meno allarmanti.

Fra gli elementi puramente nominali che nessun peso effettivo esercitano ai fini della situazione debitoria della Tesoreria, figurano quelle partite la cui consistenza amministrativa si è esaurita per l'avvenuta esecuzione del pagamento o dell'incasso, ma che non hanno potuto essere ancora portate a discarico agli effetti del bilancio. Precisamente, si tratta dei titoli pagati fuori dei capoluoghi di provincia dagli uffici postali con fondi anticipati dal Tesoro ed ancora non prodotti alla Tesoreria; dei pagamenti effettuati dai contabili demaniali con i fondi della riscossione; dei pagamenti all'estero per spese di bilancio effettuate col provento dei diritti consolari e da registrarsi sulla scorta dei rendiconti prodotti dagli organi all'estero ad avvenuta revisione di essi; dei pagamenti anticipati sui fondi di scorta, per spese di bilancio, dagli enti e stabilimenti militari; delle operazioni relative alla regolazione contabile delle ritenute erariali sui pagamenti eseguiti dallo Stato, da effettuarsi con effettivo movimento di cassa. A queste voci, per i motivi che ho detto prima, non darei molta importanza. Tuttavia, pur dicendo questo, noi abbiamo sempre

un complesso di residui passivi pari a 1.676 miliardi e un saldo passivo di 849 miliardi.

M A R T I N E L L I . Mi pare che, affrontando questo tema, il senatore Bonacina proponga una visione di come dovrebbe essere, secondo il suo punto di vista, il Ministero del bilancio, non come è.

B O N A C I N A , *relatore.* Il problema sul quale mi sono soffermato è quello della collocazione istituzionale del dicastero del bilancio nell'ambito degli impegni della programmazione e di una politica di bilancio quale risulta dalla riforma del bilancio; e mi pare importante trattarne in sede di discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio perchè attiene alla ragion d'essere e alla funzione di quel Ministero.

Ma, accertata l'entità dei residui, la domanda da fare è questa: nel lungo periodo (ecco che ritorniamo alla premessa) l'acceleramento della spesa pubblica e degli investimenti, nel momento in cui essa avesse luogo, comporterebbe l'insorgenza di gravi problemi di tesoreria, i quali si riflettono, appunto, sulla politica di lungo periodo e, quindi, rappresentano di per sè un elemento che il Ministero del bilancio, come tale, deve poter avere a disposizione non soltanto nella forma indiretta dell'assistenza, ma nella forma diretta della partecipazione al governo nel settore.

A questo punto io potrei fare riferimento a due problemi assai gravi. Il primo è quello della finanza locale, cioè della situazione degli enti locali perchè, volere o no, aveva ragione il ministro Colombo quando ha detto che il problema della finanza locale non si risolve se non aprendo i cordoni della borsa dello Stato. Ma noi sappiamo che si può risolvere anche in altro modo, dal punto di vista congiunturale.

Sappiamo che il problema del risanamento delle finanze locali è un problema di lunghissimo periodo e sappiamo, viceversa, che il governo della Cassa depositi e prestiti, strettamente legato alla situazione della finanza locale, è un governo che il Ministero del tesoro tiene entro ambiti funzionali e determinati. Nessun Ministero esercita un controllo sugli Enti pubblici ed è questo un problema che — fallito un tentativo del ministro Tremelloni — si può risolvere solo nel quadro della programmazione.

E vengo al problema dell'opera legislativa in corso; il Ministro ha detto che il disegno di legge sulla riforma del Ministero è stato presentato.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* È stato già esaminato dalla Commissione competente.

B O N A C I N A , *relatore.* C'è la riforma della contabilità di Stato che dovrebbe in ogni caso dare una sua collocazione, per esempio, al Ministero del bilancio in sede di formazione dello stato di previsione, e il disegno di legge sul fondo di sviluppo, al quale faceva cenno il Ministro.

Abbiamo quindi dinanzi a noi un programma composito, articolato, che tende ad arricchirsi in relazione ai vari impegni; l'unica cosa da aggiungere a questo proposito è che la discussione parlamentare deve integrare le indicazioni che sono già fornite dal programma di sviluppo quinquennale. Occorre quindi che questi disegni di legge siano ricondotti ad un disegno unico del problema generale della collocazione del Ministero del bilancio e della programmazione, perchè si risponda ai quesiti, ai dubbi, ai problemi che mi sono permesso di sollevare nella prima parte della mia relazione.

Il secondo problema che solleva la discussione dello stato di previsione del Ministero del bilancio è quello dell'organizzazione periferica della programmazione economica.

A questo proposito vorrei dire che la tempestiva costituzione di organi regionali sta colmando l'assenza delle regioni, perchè ha inserito gli enti locali nella programmazione, precisando compiti e predisponendo iniziative. Mi pare che siamo tutti d'accordo, anche se credo che le Regioni siano insostituibili a questo fine; non possiamo pensare che la programmazione diventi democratica e che risponda ai fini costituzio-

nali senza che gli organi regionali funzionino.

Vorrei poi richiamare l'attenzione sui tempi: i Comitati regionali sono in obbiettivo ritardo e lo sono sia come data di costituzione, sia di per se, in quanto lavorano a stento perchè mancano i mezzi e gli strumenti; perchè — secondo motivo — mancano le leggi di attuazione dell'ordinamento regionale, soprattutto le leggi quadro, cioè quelle che devono definire la sfera di competenza e di attribuzione delle regioni, e — terzo motivo — perchè mancano le leggi fondamentali, per esempio, la legge urbanistica. È lo stesso programma di sviluppo economico che afferma che la legge urbanistica, insieme ai Comitati regionali, costituisce una importante premessa di ciò che le singole programmazioni regionali dovranno fare in ordine alla più precisa e articolata ripartizione delle attività produttive, infrastrutture, eccetera.

Ma c'è un altro motivo per cui bisogna accelerare i tempi: l'attuale situazione precaria potrebbe far insorgere un delicato problema politico. Infatti, in mancanza delle leggi quadro e in mancanza delle Regioni, è fatale che le indicazioni e le scelte dei comitati regionali ruotino intorno agli assentimenti, alle indicazioni e alle scelte delle amministrazioni centrali, e non tanto perchè nei comitati regionali sono presenti i rappresentanti delle Amministrazioni centrali, che, del resto, non sono neanche numericamente molti rispetto agli amministratori degli enti locali, quanto perchè la mancanza di mezzi da parte dei poteri locali e l'esigenza di dover fare qualcosa subito possono portare a fare, dei comitati regionali, dei semplici comitati di coordinamento, a livello regionale, delle iniziative delle amministrazioni centrali e, eventualmente, delle amministrazioni locali. In tale eventualità è fatale che i comitati cadano, specie qualora manchi una strumentata volontà del Ministero del bilancio, nell'orbita del potere centrale e, per esso, dei funzionari periferici, a cominciare dai prefetti. Mi pare che una eventualità di questo genere sia pericolosa; equivarrebbe a fermare in sul nascere la democraticità della programmazione.

M A R T I N E L L I . Mi permetto di far notare, come saggio della democraticità della programmazione, che i Presidenti di questi comitati regionali non sono nominati dai membri dei comitati stessi, ma dall'alto, dal Ministro.

B O N A C I N A , *relatore*. Vedo che il collega Martinelli annette molta importanza alla parte funzionale. Ma il problema politico sostanziale rimane: mancano i poteri e mancano i mezzi; per ovviare a questo pericolo, a mio avviso, è necessario soprattutto accelerare le Regioni, accentuare i poteri degli Enti locali e, quello che è necessario, definire il problema delle leggi quadro in base alle quali opereranno le regioni, perchè istituire organi, senza dare a questi i necessari strumenti legislativi, e quindi i necessari poteri, perchè possano autonomamente, nell'ambito delle direttive generali e delle indicazioni della programmazione, procedere a quelle scelte e a quegli studi, significa sì fare qualcosa, ma non tutto quello che è richiesto.

Queste sono le osservazioni principali che a me sembrava di dover sottoporre alla Commissione, fermo restando che il mio parere è favorevole all'approvazione della tabella n. 17 per il Ministero del bilancio, il quale, intanto, nonostante il collega Martinelli abbia detto che le spese cominciano a lievitare, è il più spartano dei Ministeri della programmazione dei diversi Paesi e si avvale di esperti valentissimi i quali hanno lavorato solamente su promesse di modestissimi compensi che, spesso, non si sono visti versare. Mi pare che questo sia un elemento del quale dobbiamo tener conto e che dobbiamo esprimere l'apprezzamento per questi esperti che hanno lavorato in tali condizioni. Concludo, quindi, esprimendo parere favorevole su questa tabella n. 17, e dichiarando che terrò conto nella mia relazione dei risultati del dibattito.

A R T O M . Indubbiamente, la discussione sullo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio si presenta oggi piena di perplessità, dal momento che pro-

prio in tema di discussione sulla organizzazione del Ministero del bilancio, ci troviamo di fronte ad un documento già predisposto dal Governo che affronta il problema o propone determinate soluzioni, ma che ancora noi non conosciamo. Quindi questa discussione è anticipata rispetto alla conoscenza della relazione previsionale e programmatica.

Credo così mio dovere rilevare come l'esame che stiamo per fare qui assuma inevitabilmente un carattere accademico, in quanto affrontiamo dei problemi che sono stati già precisati in un documento che non conosciamo. Credo, tuttavia, che qualcosa di non completamente inutile possa essere detta anche in questa discussione, per quanto quello che io dirò avrà un carattere puramente personale, senza investire prese di posizione dei diversi gruppi e dei diversi partiti.

La prima osservazione che io vorrei fare è questa: nella relazione del senatore Bonacina, la nota su cui si insiste è quella della programmazione, sul fatto, cioè, che al Ministero del bilancio è affidato il compito di provvedere alla programmazione; tuttavia, non è inutile ricordare che se inizialmente il Ministero del bilancio è stato creato quasi *ad personam*, per realizzare quello che nel Gabinetto inglese è già accaduto (cioè, la trasformazione del Gabinetto in una serie di Comitati ristretti per determinati settori dell'organizzazione statale), le proposte di legge che i Ministri del bilancio hanno successivamente presentato vertono tutte su un determinato punto: sul passaggio, cioè, della Ragioneria generale dello Stato dal Ministero del tesoro a quello del bilancio. Ora questo fatto non può essere soltanto considerato dal punto di vista tecnico di trasferire sotto la sorveglianza del Ministero del bilancio lo strumento tecnico per la elaborazione del bilancio unico (perchè il bilancio unico esisteva già prima della legge Curti), ma anche perchè nel nostro ordinamento burocratico la Ragioneria generale dello Stato ha assunto anche una funzione che è diversa da quella che esercita la Ragioneria generale dello Stato negli altri Paesi.

In realtà, la Ragioneria generale dello Stato è diventata un grande organo di controllo.

La prima volta che ho avuto occasione di occuparmi di quest'organo, ho visto che aveva messo il veto al passaggio di una legge perchè violava le norme della grammatica, anzichè quella della contabilità. Ora questo qualche volta può avere un senso politico (come, per esempio, è accaduto al momento dell'approvazione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige: la Ragioneria generale dello Stato ha imposto una modifica allo Statuto proprio nel punto in cui si segnava la delimitazione della Regione stessa, dove il testo diceva: « La Regione trentina confina a nord con l'Austria e a sud con l'Italia », come se la Regione non facesse parte dell'Italia!)...

M A R T I N E L L I . Ma dunque, collega Artom, Ella ricorda un esempio di intervento opportuno della Ragioneria generale dello Stato!

A R T O M . Difatti io la elogio.

Io penso quindi che nel desiderio di trasferire la Ragioneria generale dello Stato al Ministero del bilancio vi fosse anche la volontà di rispondere a quella esigenza di operare un più preciso controllo di tutta l'amministrazione che in questo momento sembra mancare. La sensazione che noi abbiamo attualmente, che nessuno controlla quello che avviene nei vari Ministeri, è una sensazione che si va diffondendo su larghissima scala, ed è una preoccupazione estremamente grave ed estremamente pesante. Una delle prime funzioni che deve avere il Ministero del bilancio dovrebbe quindi essere quella di esercitare un tale controllo, che oggi manca, ed il Ministro dovrebbe avere la possibilità di intervenire in tutti i settori, controllando tutte le amministrazioni, sia quelle i cui stati di previsione rientrano nel quadro del bilancio unico, sia quelle che hanno una loro autonomia e che, proprio per questo, sfuggono al preciso controllo del bilancio.

Indubbiamente vi è presso il Ministero del tesoro un servizio di ispezione, che però non

è sfruttato come dovrebbe, non è utilizzato come dovrebbe, mentre dovrebbe costituire veramente un organo di intervento proiettato su una scala più vasta, attraverso personale di un particolare rilievo.

Se noi pensiamo a quella che è l'importanza che il Servizio ispezioni delle finanze rappresenta nella amministrazione francese, al punto da divenire la *pepinière* non solo dei grandi capi burocratici, ma anche dei grandi capi politici e anche dei capi di molte amministrazioni private, noi vediamo che proprio questo organismo è una delle cose che mancano da noi. Io ricordo di avere già detto in Senato che la Ragioneria generale dello Stato dovrebbe svolgere un più efficace servizio di controllo nei singoli Ministeri attraverso le ragionerie distaccate.

M A R T I N E L L I . Ci sono le Ragionerie centrali.

A R T O M . Queste Ragionerie distaccate, formate da un numero di funzionari estremamente ridotto, si sono trasformate, di regola, in organi di difesa contro il controllo dei Ministeri.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* Non è vero. La mia esperienza di ex Ministro dei lavori pubblici mi dice invece che hanno una funzione di blocco.

A R T O M . Alla sua esperienza di Ministro dei lavori pubblici devo contrapporre quella dei vari Ministri del tesoro che hanno invece proprio lamentato questo fatto ed hanno auspicato che la Ragioneria generale dello Stato procedesse a questa opera di controllo attraverso il suo passaggio al Ministero del bilancio e attraverso l'organamento di un più operante servizio di ispezione. Mi pare si dovrebbe arrivare a questo risultato, perchè oggi circa la metà degli organismi statali è gestita fuori bilancio così che voi vedete quanta parte sfugge ad ogni controllo preventivo e quanta parte è necessario ricondurre a un controllo statale.

Precisato questo punto, sorge la domanda: per adempiere alla seconda funzione che il Ministro del bilancio dovrebbe avere che è la preparazione del bilancio, e per inquadrare questo bilancio di periodo breve nel quadro della programmazione (che dovrebbe essere il bilancio del periodo lungo), è necessario trasferire al Ministero del bilancio e della programmazione tutti gli altri servizi cui accennava il senatore Bonacina? È necessario, cioè, che dipendano dal Ministero del bilancio, la Direzione generale del tesoro, la Direzione generale del debito pubblico e quella serie di servizi che costituiscono, oggi, la struttura vera del Ministero del tesoro? Indubbiamente, si può abolire il Ministero del tesoro e forse l'abolizione del Ministero del tesoro o la fusione del Ministero del bilancio con il Ministero del tesoro potrebbe essere auspicabile.

B E R T O L I . L'abolizione del Ministero del tesoro solleva un grande problema politico; bisognerebbe fare due Presidenti del Consiglio.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* Il problema, visto così, non si può discutere. È da vedere sul piano dei tempi lunghi e questo solleva grossi problemi.

A R T O M . Indubbiamente il Ministero del tesoro rappresenta il perno e il centro di tutta la vita del Paese. Non per nulla il Primo Ministro inglese si chiama *First Lord of the Treasury,* perchè all'inizio era Ministro del tesoro; quando poi è sopraggiunta la impossibilità di esercitare la direzione del governo e di guidare la tesoreria, si è posto al suo fianco il Cancelliere dello Scacchiere, ed oggi a fianco del Cancelliere dello Scacchiere si è creato il Ministero degli affari economici, così come in Italia il Ministero del tesoro si è scisso da quello delle finanze.

Ora, io credo che bisogna non appesantire troppo il Ministero del bilancio e bisogna non attribuirgli troppe funzioni; occorre fare una distinzione ben chiara tra la programmazione e l'esecuzione di essa; cosic-

chè bisogna dare agli organi dell'esecuzione autonomia nei confronti degli organi della programmazione. Per questo basta che il Ministero della programmazione abbia come suo strumento tecnico la Ragioneria generale dello Stato, che gli permetterebbe di avere, sia per se stessa sia attraverso il controllo su tutti gli altri organi, la possibilità di trarre le conclusioni di sintesi per proiettarle nell'avvenire; meglio che abbia la possibilità di seguire l'opera di esecuzione, senza farla propria.

Quindi, il punto su cui insisto in modo particolare è di fare del Ministero del bilancio il Ministero del controllo preventivo, il Ministero che acquisti la visione generale di tutti gli atti, sia degli organi di diretta pertinenza statale, sia degli enti e delle aziende autonome e ne tragga poi le dovute conclusioni.

Per quanto riguarda la tabella 17, ricordo e rinnovo quanto detto lo scorso anno.

Può essere che, per ragioni contingenti, il sistema adottato dalle varie convenzioni con enti ed istituti possa aver dato qualche buon risultato. Non nascondo però che questo sistema presenta dei pericoli notevoli per l'Amministrazione e non può e non deve essere mantenuto, perchè, tra l'altro, si creano dei doppioni degli stessi istituti autonomi, e perchè non si può nascondere una certa preoccupazione di fronte al proliferare di organismi consultivi che si estendono a tutto il territorio dello Stato. Oggi questo Ministero, che cominciò con un bilancio di 60 milioni come ha detto il relatore...

M A R T I N E L L I . La qual cosa io contesto, perchè ho in mente una cifra ben differente, di 4 o 5 milioni.

B O N A C I N A , *relatore*. Io mi riferivo ai 60 milioni della programmazione.

A R T O M . Ebbene, da 60 milioni siamo andati alle cifre di oggi.

S A L A R I . Ma che cosa valgono le lire di oggi di fronte a quelle di 15 anni fa?

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio*. Ma è cambiata la funzione.

A R T O M . Comunque, oggi siamo a 120 milioni. Indubbiamente si va già creando, nella situazione attuale, un organismo che ha una struttura burocratica pesante e che va crescendo, forse senza dare risultati proporzionati alle spese. Quindi, insisto soprattutto sul fatto di una collaborazione tra i vari Ministeri e su quello che il Ministero del bilancio assuma il compito grave del controllo su tutti gli altri organi statali. Grazie.

M A R T I N E L L I . Desidero esprimere il mio amichevole apprezzamento al collega Bonacina, che, con la sua relazione — non so se chiamarla introduttiva o definitiva — ci ha permesso di discutere un tema che avrebbe dovuto essere esaminato in Commissione da tanti anni (le circostanze non l'hanno probabilmente consentito): quello della contemporanea esistenza del Ministero del bilancio e del Ministero del tesoro.

Il Presidente Bertone e, modestamente, io, eravamo membri dell'Assemblea Costituente. Io mi ricordo ancora la seduta della Commissione finanze e tesoro quando fu presentata (allora la Commissione esprimeva solo pareri perchè il Governo era delegato a legiferare) la proposta di istituzione del Ministero del bilancio e ci si domandò anche allora quale sarebbe stata la sorte del Ministero del tesoro. Il Ministero del bilancio che ne nacque aveva una finalità che oggi sembra posta ai margini. Allora si disse: la spesa si gonfia in modo pericolosissimo; mettiamo in mano a una persona del prestigio dell'onorevole Einaudi uno strumento per contenerla. Ogni qual volta una spesa raggiunge il miliardo o una riduzione di entrata raggiunge il miliardo, questo Ministro dovrà essere sentito e, senza il suo consenso, non si potrà procedere.

Era, dunque, una specie di freno aggiunto al Ministero del tesoro, che, evidentemente, non aveva, attraverso titolari di pur grande statura, la facoltà di resistere. Il problema si ripropose quando il Ministro

del bilancio Einaudi divenne Presidente della Repubblica. Per due o tre governi successivi nessuno osò coprire quel posto e i Ministri del tesoro o delle finanze lo furono *ad interim* anche del bilancio. Poi si disse: un dicastero non può andare avanti in questo modo. E si pose il quesito: che cosa deve fare il Ministro del tesoro? che cosa deve fare il Ministro del bilancio? Dividiamo le competenze. Io ricordo che nel 1951 o 1952, durante il settimo governo De Gasperi, fu studiato un disegno di legge col quale si intendeva trasferire al Ministero del bilancio la Ragioneria generale dello Stato Perchè, si disse, se il Ministero del bilancio è quello del controllo di tutta la spesa, dato che la Ragioneria generale dello Stato è un organo il quale, in base alla legge del 1939, ha una sua funzione di controllo presso ogni Ministero, vada, la Ragioneria generale, ossia questo complesso di servizi, al Ministero del bilancio. Posso anche dire che vi furono dei pareri contrastanti, che vi furono persino minacce di dimissioni, comunque, il risultato fu che il progetto venne accantonato.

Oggi il Ministero del bilancio del quale discutiamo non svolge più quelle funzioni, o meglio, ne prevede di altre, più vaste. È il dicastero — come ha chiarito questa mattina il senatore Bonacina e come, del resto, avevamo avuto modo anche noi di stabilire attraverso i vari studi fatti — della politica di lungo periodo cioè della programmazione: è il dicastero che si occupa delle direttive a lunga scadenza. Ma che cosa facciamo del Ministero del tesoro? Dovrebbe divenire — ritengo io — il Ministero della gestione finanziaria ed economica di ogni esercizio, per la parte non attribuita ai ministeri particolari. Ma è pacifico questo? Cominciamo col dire il nostro parere. Il mio è che il Ministero del bilancio deve essere il Ministero della programmazione; e il Ministero del tesoro l'organo che, durante l'esercizio, nel quadro delle direttive generali, svolge quella politica, che anche una tradizione piena di prestigio gli affida, nel settore del credito, del risparmio e dell'economia generale.

C'è poi la questione del CIPE (Comitato interministeriale programmazione economica) che, nel disegno di legge di riordinamento del Ministero del bilancio presentato alla Camera e del quale conosciamo imperfettamente il testo attraverso indiscrezioni giornalistiche (è tutto dire!) appare essere un organo assai importante per la programmazione, affiancato al Ministero del bilancio: ma quest'organo è presieduto dal Presidente del Consiglio. È proprio per questo particolare, mi sembra, che il disegno di legge è stato assegnato alla Commissione affari costituzionali della Camera, con il parere della Commissione del bilancio, e non a quest'ultima, proprio perchè vi è un articolo nella Costituzione, in base al quale il coordinatore della politica del Governo in ogni settore è il Presidente del Consiglio.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* E il vice presidente è il Ministro del bilancio!

M A R T I N E L L I . Il Vice presidente non è il Presidente, onorevole Ministro: le sembra una differenza da poco? Il CIPE è un organo interministeriale presieduto dal Presidente del Consiglio. E allora, se vogliamo che le cose siano chiare, dobbiamo chiederci: quali sono i rapporti che legano questo organo alla politica economica? Se non vado errato e se non ho mal compreso le sue dichiarazioni, il collega Bonacina ha accennato a questo problema, anche se con notevoli sfumature. Il CIPE è il coordinatore della politica economica e della programmazione.

Allora il Ministero del bilancio è l'esecutore di quanto decide il CIPE. Se è così, andiamo a vedere quali sono gli strumenti per programmare e quali sono gli strumenti per la gestione d'esercizio. Il Comitato per il credito serve per la programmazione o serve per la gestione? La Cassa depositi e prestiti serve per la programmazione o per la gestione? La Ragioneria generale dello Stato è un organo della programmazione o un organo della gestione di esercizio? Il debito pubblico riguarda la programmazione o la gestione? E anche quella che è la gestione della spesa non può essere disgiun-

ta dalla gestione dei residui: sono all'incirca la stessa cosa, perchè i residui hanno una loro gestione in quanto escono dal conto dei residui e diventano spese o incassi. E lo stesso valga per gli importantissimi istituti di previdenza, amministrati dal Tesoro. È evidente che una politica di accelerazione o di ritardo nella gestione dei residui ha grande importanza: ma non certo per la programmazione!

Allora, arrivato a questo punto — perchè non ho alcuna intenzione di fare una trattazione approfondita, ma soltanto presentare dei punti di discussione — devo dire che il collega Bonacina ha trattato la cosa da un punto di vista molto elevato e deve aver letto molto per poter dire quello che ha detto nel giro di mezz'ora. Se dovessi far punto in questo momento, dovrei dire che non è il Bilancio il Ministero della programmazione, bensì è il CIPE — se posso chiamarlo Ministero — presieduto dal Presidente del Consiglio: il Ministero del bilancio è l'organo che, ricevute quelle direttive, le traduce in un programma. Ma se vogliamo che il Tesoro possa rimanere quello che è sempre stato — con tradizione onoratissima — tutti gli organi che ho indicato prima debbono rimanere dove sono. Il condominio, illustre collega Bonacina, può essere un modo di risolvere difficoltà particolari della maggioranza, ma non è un modo responsabile di gestire la finanza pubblica. Il condominio, semmai, si svolge nel Consiglio dei Ministri e, per il resto, ci vuole unità di direzione.

Questa è una mia opinione, derivata da una certa esperienza, anche se debbo riconoscere che, in concreto, la realtà politica può temporaneamente imporre soluzioni di compromesso. Se il CIPE è quella cosa di cui ho sentito parlare — non ho visto ancora il disegno di legge di riforma del Bilancio, ora fatto distribuire dall'onorevole ministro Pieraccini, per poterne dare un giudizio — la programmazione è da esso diretta, il Ministero del bilancio è un organo che traduce quelle direttive nel documento del programma e nelle note di scorrimento, e il Tesoro svolge la politica della gestione nel quadro del programma.

Circa l'organizzazione, di cui ha parlato il collega Bonacina, degli organi del Ministero della programmazione, prima vorrei fossero chiarite le sue funzioni. Solo dopo mi sentirei in grado di esprimere un giudizio.

B O N A C I N A , *relatore*. Ho fatto un accenno a questo problema, il cui aspetto principale è la funzione che i comitati regionali possono svolgere in una situazione precaria, quale è quella odierna, dei poteri di legge e gli effetti che possono derivare se non si provvede in tempo ad eliminare una situazione del genere.

M A R T I N E L L I . Ma i comitati, attualmente, non sono che degli organi riceventi di indicazioni e direttive del Ministero del bilancio.

A R T O M . Faccio presente al senatore Martinelli che la lettura del disegno di legge per la riforma del Ministero del bilancio, ora distribuitoci, cambia di molto i termini del problema.

S A L A R I . Devo prima di tutto esprimere al senatore Bonacina un vivo apprezzamento per l'interessante relazione che ci ha esposto e nella quale ha messo a fuoco i principali problemi che riguardano il Ministero del bilancio.

Riguardo a due aspetti particolari della relazione, però, vorrei esprimere un mio sommesso parere.

Prima di tutto il senatore Bonacina — e non so se sono esatto interprete del suo pensiero — si è limitato a sottolineare con efficacia e obiettività, e a ragione, la collocazione di questo Ministero nei confronti di quello del Tesoro. Ora non vorrei, collega Bonacina, che il problema fosse ristretto e limitato in questa maniera, perchè, invece, a me pare che il discorso dovrebbe essere allargato. La collocazione del Ministero del bilancio va vista non come Ministero *a latere* o di fronte al Ministero del tesoro, ma va vista nel più ampio quadro di tutta l'amministrazione. Non dobbiamo dimenticare che nella Costituzione c'è

una norma che deve essere ancora attuata, cioè quella che impone di dare una precisa fisionamia alla Presidenza del Consiglio. Ora alcuni accenni li ha fatti anche il collega Martinelli, quando ha parlato degli organi della Presidenza del Consiglio come coordinatori della politica economica. Ecco perchè, a mio parere, il problema va allargato e la collocazione del Ministero del bilancio va inquadrata in questo più ampio panorama della pubblica Amministrazione alla quale, del resto, il collega Bonacina dedica molto del suo lavoro e del suo studio, e quindi vedrei volentieri, nella relazione, un accenno a questa particolare situazione.

Per quel che riguarda poi l'attribuzione di nuovi compiti mediante nuove norme legislative, e di compiti intesi come nuovi, anche se si tratta di compiti sottratti al Ministero del tesoro, a me sembra che su questo terreno si dovrebbe procedere molto adagio e con molta cautela; perchè, ormai, è evidente che la pubblica Amministrazione è chiamata ad incidere sempre più, in tutti i sensi, in tutti i campi, non solo nel settore dell'attività pubblica ma anche in quello dell'attività privata. Il settore privato, infatti, si va sempre maggiormente restringendo per il passaggio di alcune attività nella competenza dell'Amministrazione pubblica dello Stato. Io ho l'impressione che oggi si stia svolgendo proprio questo processo.

B E R T O L I . Ho piacere che Ella abbia questa impressione. A me non pare che sia così.

A R T O M . Il 70 per cento dell'economia italiana è controllata direttamente dallo Stato o da Enti pubblici.

S A L A R I . Ora, di fronte ad un fenomeno di questo genere io mi preoccuperei di non appesantire le strutture del nuovo Ministero, che vorrei, invece, si ispirasse ai criteri privatistici nella propria attività. Se il Ministero del bilancio dovesse assumere le pesanti e complicate bardature, da cui sono impediti e compressi tutti gli altri Ministeri, la sua attività sarebbe compromessa grandemente dal punto di vista dell'efficienza e della produttività. Io lo vedrei, invece, — ripeto — come un organismo dotato di caratteristiche quasi privatistiche, che lo rendano, sul piano dell'azione concreta, agile, snello, burocratizzato al massimo. Solo se risponda a questi requisiti, esso potrà incidere realmente nelle strutture dell'economia, perchè, se pretendiamo di trasformare la nostra economia creando un nuovo organismo burocratico, sia pure al livello di un Ministero, penso che non conseguiremmo il nostro scopo. Questo Ministero deve, a mio avviso, assumere invece una fisionomia quanto mai agile e snella, in modo da essere veramente efficace, concreto e soprattutto tempestivo nel campo dell'attività economica.

A R T O M . Prego il Presidente di permettermi una piccola aggiunta a quello che ho già detto, in seguito all'arrivo di questo documento che ho ora davanti a me e che riporta il testo del disegno di legge sulle attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Desidero solo rilevare che, mentre io ho parlato di quello che potrebbe e dovrebbe essere il Ministero del bilancio e della programmazione economica, dal documento pervenutomi in questo momento si rileva che si tratta soltanto della trasformazione del Ministero del bilancio nel Ministero della programmazione economica, che avrebbe, nella formazione del bilancio dello Stato, stando almeno a quanto è detto nei primi articoli (giacchè non ho avuto il tempo di leggere tutto il disegno di legge), una funzione di pura collaborazione e consultiva. Pertanto, io ritengo che, forse, non sarebbe inutile che il senatore Bonacina indicasse nella relazione che con questa trasformazione che con questa trasformazione si viene meno alle aspirazioni segnate dai precedenti disegni di legge che tendevano a dare un contenuto più sostanziale alle funzioni del Ministero del bilancio, e, in modo particolare, a quella funzione di controllo che ancor oggi non è svolta da alcun organo nella nostra Amministrazione.

M A M M U C A R I . Vorrei fare qualche osservazione in merito alla discussione che si è svolta e che concerne, anche, la definizione delle funzioni, che dovrebbe avere il Ministero del bilancio in relazione alla programmazione economica. Mi pare che si sia fatta una discussione un po' artificiosa sulla questione dei tempi brevi e dei tempi lunghi. La teoria del tempo breve ha permesso di rinviare il piano almeno di altri due anni, durante i quali si sono già predisposte le misure per una programmazione di altro tipo, diversa da quella che era stata preventivata; tanto vero che, se non erro, è stata presentata una nota modificatrice dell'impostazione del piano Pieraccini.

B E R T O L I . Non ancora. Si spera.

M A M M U C A R I . Il fatto è che, attraverso anche una serie di leggi approvate dal Parlamento, si è nella pratica predisposta una politica di investimenti, che non può non determinare una realtà nuova nel nostro Paese. Vorrei citare tre esempi, per indicare come la teoria della politica di tempo breve distinta dalla politica di tempo lungo sia un metodo artificioso per nascondere la realtà. Abbiamo già l'attuazione della legge concernente la Cassa per il Mezzogiorno, di cui discutemmo qui a lungo, e che prevede investimenti per 1.765 miliardi in cinque anni; tale legge praticamente determina una confluenza di investimenti tra pubblici e privati, ordinari e straordinari, non inferiore ai 5.000-6.000 miliardi di lire. Avremo tra poco l'attuazione del nuovo « piano verde », che stabilisce un investimento di 750 miliardi; ma in questo caso, anche una valutazione molto onesta della massa di capitali, che dovrà essere chiamata ad intervenire, porta a calcolare un investimento di 1.500 miliardi nello spazio di cinque anni. Avremo, poi, l'attuazione della legge concernente la Cassa del centro-nord, che prevede anche una certa quantità di investimenti, che a loro volta metteranno in movimento altri investimenti. Queste leggi creeranno una situazione diversa da quella, che si aveva quando esse non erano state approvate e questa enorme massa di investimenti « orientati » non era stata ancora messa a disposizione di determinati settori economico-sociali.

Perciò, nella discussione sulle strutture del Ministero del bilancio, partire dalla distinzione tra politica dei tempi brevi e politica dei tempi lunghi, significa partire da una base sbagliata, tanto più che questa politica dei tempi brevi non si sa quando finirà, perchè la congiuntura difficile non è finita. Si preme per il varo di altri provvedimenti di incentivazione, si preme per una politica di esoneri fiscali e per l'attuazione di una serie di altre agevolazioni all'iniziativa privata. Ma tutti sappiamo che programmazione è una politica di investimenti, e, perciò, non possiamo non tener conto di questa realtà operante. Se la ignorassimo discuteremmo del sesso degli angeli, non della realtà effettiva del nostro tempo. Se a questo orientamento degli investimenti si aggiunge la politica che, in questo settore, stanno attuando vari enti privati e pubblici (anche enti di diritto pubblico) possiamo affermare che la politica di programmazione sfugge, nella pratica, al controllo non dico del Governo, ma, sicuramente, al controllo del Parlamento. Quando dobbiamo discutere del Ministero del bilancio e, ripeto tra parentesi, della programmazione, dobbiamo partire da queste considerazioni, altrimenti credo che commetteremmo un errore di valutazione e non faremmo il vantaggio di nessuno e, in maniera particolare, non contribuiremmo a rafforzare l'autorità e la dignità del Parlamento.

Il fatto stesso che, nel 1965, per il bilancio di previsione del 1966, anno in cui avrebbe dovuto entrare in applicazione il piano, discutiamo del Ministero del bilancio e della programmazione e dissertiamo circa gli organi, che dovrebbero essere sottoposti al controllo di questo Ministero ci dice che il Governo si rende conto di una realtà di cui noi invece non ci rendiamo conto. Tanto è vera questa affermazione, che il Governo ritarda il più possibile il momento dello scontro sulla politica pubblica degli investimenti, cioè la programmazione, che parte da un determinato presupposto

e vuole raggiungere un determinato fine, quello di convogliare gli investimenti allo scopo di rinnovare le strutture dell'economia italiana. Tanto il Governo è coerente, perchè cosciente di questa discrasia, che stiamo discutendo da due anni sul modo di organizzare il Ministero, di cui stiamo esaminando il bilancio. Quando leggiamo che, nonostante l'entrata in vigore della programmazione, il Ministero, nella pratica, opera con sei persone, ditemi come è possibile che esso possa funzionare e realizzare una funzione di così alta responsabilità. Ecco la discrasia, ma ecco anche l'ipocrisia dell'atteggiamento del Governo nei confronti del Parlamento.

Un'altra questione desidero porre: nel disegno di legge presentato alla Camera, che indica come si intende strutturare il Ministero, leggiamo che si deve creare una serie di altri organi e di altri strumenti; in pratica, però, tutto deve essere subordinato al Consiglio interministeriale per la programmazione economica. Mi sorgono degli interrogativi immediati, ancor prima della definizione dell'*iter* di questo disegno di legge, *iter* che credo non possa essere breve, perchè pone una serie di problemi. Gli interrogativi sono i seguenti: abbiamo organi funzionanti, i comitati regionali della programmazione; qual è il rapporto tra questi comitati e il Ministero del bilancio? Qual è il rapporto, sia pure nel campo dell'elaborazione dei dati e di studio, con questi comitati, di per sè complessi, composti di forze diverse, rappresentativi di interessi diversi, che avranno moltissimo da lavorare, specie se vogliono fare cose serie?

Credo sia un'illusione parlare di concreti e reali rapporti tra il Ministero e i comitati per la programmazione, dato il modo come oggi è strutturato il Ministero, tranne che questi rapporti non li tengano altri organismi. Come è possibile questo? Abbiamo un Comitato interministeriale per la Cassa per il Mezzogiorno e domani per la Cassa per il centro-nord...

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* Scompaiono.

M A M M U C A R I . Me lo auguro, perchè altrimenti verrebbe davvero fuori un vero e proprio balletto di organi; però fino a quando questi non scompariranno, e scompariranno solo quando entrerà in vigore questo disegno di legge, qual è il rapporto tra il Ministero del bilancio e questi organismi?

È un interrogativo che s'impone, perchè la politica dei tempi brevi è determinante per la politica dei tempi lunghi e, se non si provvede, ci troveremo di fronte ad una situazione assurda, per la quale il Ministero sarà subordinato a tutta una serie di comitati e organismi, invece di avere una funzione dirigente, almeno, orientativa.

Un altro interrogativo è quello che riguarda determinati organi, che dovrebbero andare al Ministero — e non sono quelli di cui si è sinora parlato — e che oggi dipendono dal Ministero del tesoro. Anche qui occorre riconoscere una realtà. Dopo la costituzione del Ministero dell'igiene e della sanità, o dopo l'istituzione del Ministro senza portafoglio per la ricerca scientifica, non si è ancora risolto il problema del passaggio di organi, che dipendono da altri Ministeri a questi nuovi organismi. Basterebbe pensare ai rapporti tra Ministero dell'igiene e Ministero del lavoro, eccetera, per vedere la complessità del problema. Ma quando si tratta del Ministero del tesoro si presentano altri problemi, il processo di ridimensionamento dei poteri del Ministero del tesoro comporta un riequilibrio interno delle forze di decisione del Governo. Quando poniamo la questione degli organi che debbono essere sottratti al Ministero del tesoro, in che modo debba essere ridimensionato questo Ministero e come debbano essere limitati i suoi poteri, sorge un problema di equilibrio politico tra le forze di decisione: Ministro del tesoro, Ministro della difesa, Ministro degli esteri, oltre al Presidente del Consiglio, al Ministro dell'interno, al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del centro nord.

È un interrogativo al quale occorre dare una risposta, un interrogativo che non si può eludere, e sul quale, nella pratica, non

si ha ancora un orientamento. Se il Ministero del bilancio deve orientare una politica di investimenti, quali sono i rapporti tra il Ministero e un settore, che noi riteniamo fondamentale, decisivo, e che, se ben funzionante, ci avrebbe permesso di superare in maniera abbastanza brillante anche il periodo della congiuntura difficile; quali sono, cioè, i rapporti tra il Ministero del bilancio e della programmazione e il Ministero che orienta l'attività dell'insieme delle aziende a partecipazione statale, le quali realizzano una particolare politica di investimenti?

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* Noi siamo in un circolo vizioso, perchè se la legge non è approvata, che possiamo fare?

B O N A C I N A , *relatore.* È essenziale che il controllo degli investimenti passi attraverso il Ministero del bilancio.

M A M M U C A R I . Il Ministero del bilancio deve controllare gli investimenti delle partecipazioni statali.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* Una cosa è la questione degli investimenti, e un'altra è la loro pratica attuazione.

M A M M U C A R I . È una cosa che comporta uno sconvolgimento anche nei rapporti interni governativi tra i vari organi di decisione. Questa è la realtà. Ecco le resistenze che vi sono in merito ad una reale ristrutturazione del Ministero del bilancio e della programmazione nazionale, tranne che non si voglia che questo Ministero sia un Ministero fittizio, retto nella sostanza da un Ministro senza portafoglio, come è l'onorevole Aranaudi per la ricerca scientifica; cioè un'entità astratta.

Noi abbiamo voluto porre questa serie di questioni perchè vogliamo che il problema sia affrontato in maniera chiara, dato che ha natura fondamentalmente politica. Non si tratta di problemi economici, di quanto deve disporre il Ministero del bilancio e della programmazione, di quanto personale deve avere, ma di quali sono i poteri reali del Ministero del bilancio e della programmazione economica, di quale funzione nell'interno del Governo esercita il Ministero, che dovrebbe avere una sua funzione particolare, determinante nell'orientamento della politica economica del Governo. Per questo diciamo che si tratta di un problema di equilibrio di rapporti interni in sede governativa. Se vogliamo avviare la programmazione economica, dobbiamo avere gli strumenti necessari. Altrimenti sarà inevitabile uno scontro tra le forze politiche al fine di cambiare una situazione, che non si può più tollerare, a causa di una politica di investimenti che minaccia di portare l'Italia ben lontana dagli obiettivi che si dice si vogliano raggiungere, cioè dall'avvento di una società italiana più pensosa degli interessi comuni che non degli interessi privati.

P E S E N T I . Io penso che certamente vi sono problemi di organizzazione, ma i problemi di organizzazione vengono dopo i politici, primo tra i quali quello di stabilire a che punto è la programmazione e come si potrà sviluppare. Problemi di organizzazione ve ne sono stati anche nel passato.

S A L A R I . Abbiamo detto che gli altri problemi si trattano in altra sede.

P E S E N T I . Basta pensare a quante volte si è riunito e diviso il Ministero del tesoro con il Ministero delle finanze. Ogni tanto si riunivano, perchè si riteneva necessario fare una politica delle entrate che non fosse difforme dalla politica delle spese, e ogni tanto si separavano.

Il problema, quindi, fondamentale è intanto quello di un'unità politica. Vi sono stati anche nel passato, del resto, comitati di vario tipo ai quali erano affidati diversi compiti...

M A R T I N E L L I . Debbo dire che in altri Paesi, anche orientali, i comitati

sorgono, mutano indirizzo, sono soppressi, eccetera...

P E S E N T I . Vi sono situazioni temporanee che, naturalmente, si evolvono: così i comitati che ieri si chiamavano della ricostruzione, oggi si chiamano della programmazione. Non è che non ci sia anche oggi, mentre questa esperienza della programmazione è ai suoi inizi, la necessità di un'organizzazione che possa fare da fulcro a questa politica. Però, in questo caso, mi pare che il problema più importante sia quello di dire: il Ministero del bilancio deve avere gli strumenti essenziali per una politica di lunga durata, cioè prima di tutto, per la preparazione del piano, ma anche per l'azione immediata, altrimenti, come del resto ha detto giustamente il senatore Mammucari, noi vediamo che con una politica, per così dire, contingente, nei fatti si prepara un contro piano, cioè si attua una politica diversa da quella che s'intende programmare.

Questo contrasto dovrebbe essere risolto in seno al Governo, evidentemente. Ma se il Ministro per la programmazione dispone degli strumenti essenziali, ha naturalmente maggior voce in capitolo, perchè oggi mi pare che il Ministro della programmazione non abbia nulla nelle mani se non delle parole: la sua voce, appunto, in seno al Consiglio dei Ministri e al Comitato per la programmazione. Si dice oggi che la questione fondamentale, anche per determinare il programma di sviluppo (e non si tratta di un principio sbagliato), sia la politica dei saggi d'interesse, la politica, in sostanza, che è quella del tesoro non vista sotto l'aspetto degli incassi delle entrate (che è un aspetto amministrativo, burocratico e può rimanere al Ministro del tesoro), ma come politica del controllo del credito; la politica, in particolare, che può determinare e condizionare la emissione di azioni e di obbligazioni e di titoli di Stato; quella politica che, attraverso la determinazione dei saggi d'interesse, in relazione al mercato, crea nuovi tassi e, quindi, gli stimoli anche per l'investimento di capitali privati. Poi c'è la Cassa depositi e prestiti, che è una delle fonti più importanti per gli investimenti anche nel settore pubblico. E ci sono gli istituti di medio credito, che servono per reperire i mezzi necessari alla programmazione. Perchè, evidentemente, senza mezzi la programmazione non ha senso.

Perciò, se il Ministro del bilancio deve essere qualcosa di più di un semplice capo ufficio-studi per la programmazione e qualche cosa di più anche di un semplice membro del Governo, il quale nel Comitato interministeriale della programmazione esprime il suo parere, è chiaro che deve avere degli strumenti a disposizione per poter attuare le decisioni, sia pure collettive, senza entrare in contrasto con i colleghi, come oggi avviene. Perchè oggi si dice: facciamo, orientiamoci in un determinato modo, poi la situazione si sviluppa in modo tale per cui si prende una strada completamente diversa. Evidentemente, una volta scelto il cammino, se non ci si avvia decisamente su di esso, tanto più si procede, tanto più sarà difficile domani realizzare il programma. Quindi, alcuni strumenti fondamentali dovrebbero essere attribuiti al Ministero del bilancio. Quali? Non è qui che si possa deciderlo; penso piuttosto che, siccome si tratta di un esperimento che è nella fase iniziale, nel corso dello sviluppo di questo esperimento si vedrà quali strumenti siano necessari per il suo funzionamento, anche perchè non vi può essere distinzione tra politica a breve o a lungo termine, in quanto il lungo periodo è, in fondo, fatto di successivi periodi brevi. Ad ogni modo, alcuni orientamenti di carattere generale già possono e debbono essere adottati: come il controllo del credito e dei prezzi, che una volta poteva benissimo essere affidato al Ministero dell'industria e del commercio, ma che nel quadro della programmazione dovrebbe essere affidato al Ministero del bilancio e della programmazione. E così a mano a mano che si andrà avanti nell'applicazione del programma, si dovrebbero identificare gli strumenti indispensabili al nuovo Ministero e fare in modo di attribuirglieli.

B E R T O L I . Vorrei, in un tempo ragionevolmente breve, fare alcune osservazioni. Prima di tutto sul modo come si svol-

ge l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio. Si svolge con una scarsissima partecipazione da parte dei commissari di maggioranza. E, dicendo questo, non voglio muovere alcun rimprovero ai componenti della maggioranza, ma soltanto fare una constatazione di metodo. Perchè oggi molti commissari di maggioranza non sono presenti? Perchè tutti sapevamo — da quando abbiamo concluso l'ultima riunione in Commissione — che saremmo stati di nuovo convocati per domani, mercoledì, e, quindi, ognuno di noi ha assunto degli impegni (perchè, evidentemente, non siamo dei disoccupati). Qualcuno è riuscito a svincolarsi da questi impegni, altri no. In proposito direi che forse c'è stata maggiore preoccupazione di cercare la possibilità di rendersi liberi da parte nostra, che avvertiamo meno garanzie nel modo come si svolge la discussione e nei risultati che si ottengono, perchè, evidentemente, la maggioranza ha dalla sua il relatore, il Governo e così via. Ad ogni modo, è certo che la scarsa partecipazione odierna è dovuta al fatto che si è anticipata di un giorno la data di riunione. Questo ho voluto dire perchè a me sembra che non sia possibile (non voglio ritornare sulla questione generale della organizzazione del nostro lavoro) che improvvisamente, dietro sollecitazione della Presidenza del Senato — e forse non direttamente della Presidenza del Senato ma della parte burocratica del Senato — debba venire sconvolto l'ordine dei lavori che si era stabilito e venire sconvolti anche gli impegni che ciascuno di noi ha preso in relazione agli accordi assunti prima di lasciarci al termine di ogni seduta, e, in particolare, come è avvenuto al termine della seduta di venerdì scorso.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* Neppure io ne sapevo nulla.

B E R T O L I . Perciò vorrei pregare ancora la Presidenza (e quando dico Presidenza intendo, in maniera particolare e con tutto il rispetto, il nostro Presidente ma anche la Presidenza come organo collegiale) di non accettare pressioni a favore di un dato procedimento di lavoro della nostra Commissione, senza non dico protestare, ma far presenti le esigenze e le decisioni della Commissione stessa.

Detto ciò, vorrei entrare nel merito della nostra discussione di oggi. Sarebbe per me soddisfazione scarsa e magra se dovessi rilevare che, in fondo, la relazione del senatore Bonacina ha dato completamente ragione alle mie preoccupazioni iniziali.

B O N A C I N A , *relatore.* Io invece ho dato ragione a me stesso.

B E R T O L I . Comunque, quello che conta è che la relazione è stata estremamente interessante, ma che lo sarebbe stata ancora di più se invece di discutere oggi il bilancio del dicastero del bilancio avessimo discusso il disegno di legge sulle « Attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e istituzione del Comitato dei ministri per la programmazione economica ». Perchè io penso che la relazione che ci ha fatto il senatore Bonacina questa mattina poteva benissimo essere la relazione al disegno di legge ricordato.

Ad ogni modo, mi sembra che alcuni problemi importanti sollevati dal senatore Bonacina debbano essere riportati proprio nell'ambito del nostro compito di oggi, e forse anche di domani se dovesse continuare la discussione dello stato di previsione del Ministero del bilancio; riportati cioè al bilancio generale e alla politica economica del Governo — che è espressa anche nel bilancio — per il prossimo esercizio.

La prima questione, che è stata anche ripresa da qualche mio compagno, è quella del pericolo di una dissociazione fra il lungo periodo, in cui le attribuzioni dovrebbero essere del Bilancio, e il pericolo breve da attribuirsi al Ministero del tesoro.

Non voglio, però, vedere soltanto questo angolo perchè, ripeto, approfondiremo la materia quando discuteremo della legge che sta dinanzi alla Camera, però mi sembra che il collega Bonacina abbia sollevato un problema importantissimo, anche se ha tra-

scurato diverse questioni. Rapporto lungo periodo (Ministero del bilancio) e breve periodo (Ministero del tesoro), perchè proprio in relazione al bilancio e alla politica economica noi dobbiamo vedere questa connessione. Quale relazione esiste fra il bilancio presentato per l'anno in corso, che impropriamente diciamo di breve periodo, e il lungo periodo, che è la programmazione economica? Qui ci troviamo di fronte ad un interrogativo, perchè non conosciamo questo nesso, e lo potremo conoscere solo mediante il documento che sarà presentato il 15 ottobre alla Camera. Può darsi benissimo che il Governo abbia già deciso che la programmazione comincerà nel 1966, ed allora ci sarebbero questi nessi. È qui che sorge uno dei problemi fondamentali della politica economica del Governo che il Governo attribuisce a cause di altro tipo, ma che noi attribuiamo al rapporto tra congiuntura-programmazione e strutture-riforma. È evidente che i problemi di lungo periodo sono legati a quelli di breve periodo e voglio fare un esempio, uno solo (perchè ho promesso che sarei stato breve) e che, d'altronde, è basilare.

Sappiamo come una delle ipotesi del programma quinquennale sia l'aumento del reddito nazionale con il tasso del 5 per cento; ora, se ricordo bene, al quarto capitolo del programma è detto che l'assumere un aumento del reddito col tasso del 5 per cento non è soltanto un'ipotesi di sviluppo e di lavoro, ma è un fine che si propone le programmazione. Ora sappiamo — e lo sappiamo perchè lo abbiamo letto sui giornali, ma io ho avuto la posibilità di dare una scorsa rapidissima alla relazione previsionale e programmatica nella Segreteria del Senato, prima che fosse portata alla stampa — che, per l'anno 1966, l'aumento del reddito è previsto per il 4,5 per cento. Ora, su che cosa si fonda questa previsione? Si deve fondare prima di tutto sulla considerazione, a noi nota, che, per l'anno 1965 si prevede un aumento del reddito del 3 per cento (e forse è anche un tasso ottimistico). Discuteremo più tardi su che cosa si fondi questa previsione del 4,5 per cento e quale sarà quella politica economica del Governo per cui si dice che nel 1966 l'aumento del reddito sarà il 4,5 per cento: questo è un problema di cui non possiamo discutere proprio perchè ci mancano i documenti. E vedete bene che parlando di questo non faccio che mantenere, anzi direi che restringo, la visione più generale del senatore Bonacina e riporto il problema sollevato da lui nell'ambito del bilancio. Ma è evidente che, se andiamo ad esaminare nel merito quali sono gli strumenti della politica economica del Governo per il 1966 — e che ha presentato in questa relazione programmatica di cui, però, non abbiamo conoscenza ufficiale nei particolari — se esaminiamo queste cose in rapporto anche ad alcuni provvedimenti presentati dal Governo che sono in discussione davanti alle Camere in questo momento (ne cito due, i provvedimenti per il settore dei tessili e quello per l'edilizia, settori ambedue depressi) possiamo vedere quale è l'effettivo aumento del reddito in seguito alla politica congiunturale del Governo, sia quella passata, sia quella attuale oltre che quella futura, che sarà prospettata nella relazione programmatica. Ebbene, per quanto riguarda l'edilizia, abbiamo visto anche l'altro giorno la scarsa incidenza e direi la unidirezionalità dell'intervento in un settore tanto depresso e certamente non possiamo aspettarci che la previsione del reddito sia basata sugli effetti del decreto dell'edilizia. Viene fuori tutta la politica economica del Governo che non è congiunturale soltanto, perchè in questo momento è evidente come la congiutura sia collegata intimamente con la programmazione, con gli obiettivi immediati della programmazione.

Secondo punto, molto sommariamente: un'altra questione sollevata dal senatore Bonacina. Egli ha parlato sempre riferendosi all'organizzazione del Ministero del bilancio ed ai rapporti tra Bilancio e Tesoro nella politica creditizia. Ebbene direi non soltanto politica creditizia, ma anche politica monetaria; e quando citiamo questi due settori, l'orizzonte si allarga, perchè non si tratta soltanto di una relazione tra Mini-

steri, ma tra Parlamento e Governo, tra Parlamento, Governo e autorità monetaria.

Questo è un problema estremamente importante. Giorni fa, quando abbiamo parlato del credito all'edilizia ci siamo trovati di fronte il provvedimento dell'autorità monetaria che stabiliva che le cartelle emesse in base a quel decreto dagli Istituti di credito immobiliare potevano essere conferite alla Banca d'Italia come riserve obbligatorie, per cui, in sostanza (e tutti i giornali economici erano d'accordo) questo fatto, di cui non capisco bene la portata economica...

M A R T I N E L L I . Ma questo per la parte di nuovo risparmio!

B E R T O L I . ...andava nel senso contrario al fatto che in questo momento c'è una liquidità grandissima nelle banche che deve essere assorbita in questa maniera...

M A R T I N E L L I . Ma quella liquidità riguarda soltanto le banche ordinarie!

B E R T O L I . Non voglio entrare nel merito.

Ho portato un esempio di come interferisca l'autorità monetaria anche negli atti minuti di politica economica e strettamente congiunturali, qual è il decreto-legge. Ma ci sono problemi molto più gravi. Diverse volte abbiamo discusso, anche in Parlamento, sull'azione dell'autorità monetaria, da quando ha cominciato a vacillare il *boom* economico fino ad ora: prima si aumentava e poi si restringeva la liquidità. Ripeto, non è questo il momento di entrare nel merito, ma dico ciò soltanto per dimostrare l'enorme importanza che hanno tuttora i provvedimenti dell'autorità monetaria, anche quelli che, talvolta, vengono presi autonomamente dal governatore della Banca d'Italia.

È evidente che si pone questo problema dei rapporti. In questo momento non abbiamo qui il ministro Colombo a precisarci le cose perchè è in America, ma noi siamo tutti abbastanza esperti per accennare a questi problemi, che dovono essere dibattuti anche ora, non soltanto quando discuteremo della politica generale del Governo o dei bilanci in senso generale. Ne ha parlato anche il senatore Bonacina stamattina per vedere i rapporti esistenti tra l'organizzazione di un certo Ministero e gli altri, ma quando si parla di rapporti formali, bisogna vedere anche il sostrato sostanziale, perchè è proprio questo a dar vita ai rapporti formali.

Un'altra questione che è stata sollevata è quella del fondo di sviluppo. Anche su questo argomento dovremo sentire il Ministro. In proposito, non abbiamo le idee chiare perchè non sappiamo specificamente quali sono le intenzioni del Governo. Dal mio punto di vista, che può essere sbagliato, mi pare che, nel bilancio del 1966, il fondo di sviluppo viene surrogato dal fondo globale.

M A R T I N E L L I . Ma l'idea iniziale dell'onorevole La Malfa non era quella, per quanto ho capito.

B E R T O L I . Come è possibile che noi, su una questione così importante come quella del fondo di sviluppo, ci accontentiamo di tre articoli del bilancio sul fondo globale? Si tratta di un problema estremamente più vasto. E poi, bisogna entrare nel merito di questo fondo globale: la relazione previsionale vi accenna soltanto.

Un'altra questione importantissima, connessa con le altre, è quella della riqualificazione della spesa pubblica, anche questa sollevata dal senatore Bonacina, dal quale, francamente, mi sarei aspettato una parola di più in proposito, essendo egli membro della maggioranza e, come tale, impegnato a far osservare certi accordi programmatici stipulati al momento in cui si è costituito il centro-sinistra e che prevedevano di mantenere fissa la spesa corrente per favorire gli investimenti. Io non sono d'accordo nel mantenere fissa la spesa corrente perchè mi sembra che ciò non si possa fare per ragioni contabili *a posteriori*. Su ciò si fonda la vostra concezione della politica dei redditi: è evidente che quando, alla fine di un certo periodo economico, si vanno a fare i conti,

si troverà che il reddito nazionale è aumentato di « tanto », che è stato speso « tanto » in investimenti e « tanto » in consumi: la somma deve quadrare perchè è un fatto puramente aritmetico. Però è un errore fondamentale dedurre da questo che non si possono aumentare gli investimenti senza ridurre la spesa corrente o senza bloccare i salari: in tal modo si deducono delle considerazioni di politica economica che nulla hanno a che vedere con la questione. La revisione, sia pure lenta e inadeguata, della politica di restrizione dei consumi sta a dimostrare che esiste un rapporto fra domanda e offerta; e quando si parla di investimenti e si constata che « il cavallo non beve », bisogna capire che gli investimenti vanno fatti in relazione anche alle prospettive della domanda. Se la domanda cade, vuol dire che una parte notevole del nostro apparato produttivo, il 25 per cento (alcuni dicono il 30 per cento), resta inutilizzato.

Senza voler entrare nel merito di questi problemi, vediamo che l'intendimento di mantenere ferma la spesa pubblica e di aumentare gli investimenti, in realtà, si è risolto, nel bilancio del 1966, in un aumento della spesa corrente e in una restrizione degli investimenti; alcuni di questi investimenti si faranno ricorrendo al mercato finanziario nella maniera che è indicata nel bilancio e anche nella relazione programmatica, dalla quale mi sembra di dedurre che si vogliono aumentare gli investimenti delle partecipazioni statali. Ma anche su questo argomento potrebbe darci maggiori ragguagli l'onorevole Ministro.

Il problema non l'ho sollevato io, dato che mi sono attenuto alla traccia che ci è stata data per quanto riguarda il bilancio in discussione.

Un altro problema importante, toccato dal collega Bonacina, è quello della politica dei residui. Sono d'accordo che non bisogna considerarli tutti effettivi, che alcuni sono residui contabili che non hanno importanza economica dato che si riferiscono a pagamenti già effettuati e non contabilizzati. Ma quando si tratta di pagamenti di spesa in cui c'è anche il mandato di pagamento, anche se in realtà non sono stati ancora pagati, allora la questione è ben diversa, perchè è evidente che questa politica dei residui dipende anche da certe visioni che sono ammissibili in un apparato amministrativo come quello italiano. Ma quando vediamo che di anno in anno i residui passivi aumentano, e non possiamo vederli negli allegati perchè abbiamo solo i capitoli di ciascun dicastero e non possiamo vedere il consuntivo che, per legge, doveva invece essere presentato, allora, forse, possiamo capire.

L'anno scorso c'è stata una politica di restrizione della spesa pubblica, ma ora si sovrappone a questa direttiva anche la politica di gestione dei bilanci, per cui si spende ancora meno di quello che si sarebbe dovuto, per ragioni che, forse, dal punto di vista del Governo, sono pure giustificabili (in fondo, le stesse ragioni per le quali si giustifica la riduzione della spesa pubblica), ma anche questa è una direttiva che si attua senza controllo del Parlamento.

Un'altra questione sollevata dal senatore Bonacina è quella della finanza locale; qui si apre un abisso. Ne abbiamo esaminato alcuni aspetti quando discutemmo il bilancio del Ministero del tesoro e quello delle finanze, oggi ritorniamo su questa questione. Non mi soffermerò neppure un istante a sottolineare l'importanza del problema; vorrei, però, fare un'osservazione, che ho già fatto, in seguito non tanto a pregiudizi, quanto a certi princìpi politici economici che si prefigge il Governo e che diventano quasi dei *tabù*, dei miti per raggiungere determinati fini. Il mito diventa così prevalente che non si vedono neppure gli effetti di quella politica economica, in contrasto con i fini che quella stessa politica vuol raggiungere. Questo è il caso particolare della finanza locale: è evidente che, quando vediamo i Comuni nell'impossibilità di funzionare e di pagare i debiti, ci sono gravi colpe, perchè quelle stesse difficoltà si rivelano in tutti i rami dell'amministrazione e non si fa che creare confusione, anche nelle stesse amministrazioni e negli enti che sono sotto il diretto controllo e sotto la diretta responsabilità dello Stato.

Si è anche molto parlato della legislazione in corso a proposito della programmazione: io vorrei conoscere, non lo dico per opposizione, ma con obbiettività scientifica, oltre che la nota programmatica, anche la famosa nota aggiuntiva, perchè solo così potremmo sapere se quelle note sono congruenti con la politica del Governo. Ma noi questi elementi non li conosciamo e la nostra discussione va avanti a tentoni, disordinatamente; anticipiamo certe considerazioni che dovremmo fare dopo, perchè, purtroppo, il Governo non ha adempiuto, in alcuni casi formalmente, in altri sostanzialmente, agli obblighi di legge. Io credo che questo non sia dovuto a negligenza; è evidente, in seno allo stesso Governo ci sono contrasti notevolissimi, ma occorre che queste questioni si portino in Parlamento. Il Paese non può essere privato degli strumenti fondamentali della sua azione. La nostra economia non può andare avanti, attendendo che i Ministri e i partiti di maggioranza si mettano d'accordo fra di loro; questa è una grave disfunzione che denuncio, non tanto come parlamentare, ma come un cittadino qualsiasi che sente la necessità che questi problemi siano risolti. Un Ministro non può restare immobile attendendo che certe situazioni siano risolte in seno ai partiti di maggioranza o in seno allo stesso Governo.

Si è parlato molto di questa nuova legge e il senatore Bonacina ha fatto osservazioni che riguardano l'organizzazione periferica della programmazione. Sentiremo adesso quello che dirà in proposito il Ministro; però è strano che manchi in questo disegno di legge che ordina il Ministero del bilancio per quanto riguarda la programmazione e che si interessa dei problemi della organizzazione periferica, la parola « regione ».

Il Ministro potrebbe dirmi: noi rimandiamo tutto alle leggi di attuazione dell'ordinamento regionale; ma anche qui un accenno ci doveva essere. Comunque, se non c'è, è un sintomo, perchè se il senatore Bonacina ha sollevato certi problemi lo ha fatto forse con tutta la coscienza della loro importanza, ma anche con la coscienza di essere un membro della maggioranza; e di questo non lo rimprovero, anche quando ha dovuto sorvolare sulla questione dell'ordinamento regionale, sulle funzioni delle regioni per quanto riguarda la programmazione, sia nella fase di preparazione che nella fase di esecuzione. E sono d'accordo con il senatore Bonacina che non possiamo considerare i comitati regionali come un surrogato della regione.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* C'è scritto nella relazione stessa: « non sostituiscono ».

B E R T O L I . Una cosa sono le parole, perchè non ho mai sentito (l'unico che l'ha detto con chiarezza, dobbiamo riconoscerlo, è stato l'onorevole Scelba) dire da un Ministro che non vuole le regioni; eppure le regioni non si fanno.

Adesso i nodi vengono al pettine proprio in relazione anche alle questioni della programmazione. E noi non possiamo organizzare il Ministero della programmazione e i suoi organi periferici senza tener conto di questo fatto essenziale, che ha importanza anche per aspetti ancor più gravi, ma anche in relazione soltanto alle regioni.

Questi problemi a cui ho accennato e sui quali ho dato soltanto qualche giudizio sommario di merito, sono problemi che non hanno potuto essere approfonditi questa mattina perchè, purtroppo, la Commissione non è in grado di farlo in quanto le mancano i documenti fondamentali che lo avrebbero consentito.

P I R A S T U . Due parole soltanto, perchè il collega Bertoli ha accennato all'argomento del quale volevo parlare, cioè la questione delle regioni. All'articolo 15 della nuova legge sul Ministero del bilancio c'è un accenno che riguarda le regioni già esistenti, ma mi sembra che esso non sia sufficiente. Quali sono oggi i rapporti con le regioni già esistenti? Non possono essere soltanto rapporti di semplice consultazione. Ci sono due regioni, la Sicilia e la Sardegna, che stanno già realizzando un loro piano; soprattutto la Sardegna sta realizzando un piano di rinascita che è un vero e

proprio programma, sbagliato se si vuole, però c'è e costituisce una realtà.

In questi giorni si sta discutendo al Consiglio regionale il piano di rinascita presentato dalla Giunta di centro-sinistra. Ma quali sono i legami con la programmazione nazionale, con il Ministero del bilancio? In che modo il Ministero del bilancio riconosce le funzioni delle regioni a statuto speciale? Non può trattarsi soltanto di una funzione consultiva. Quali sono i legami con questi programmi che si stanno realizzando? E per quanto riguarda poi la parte relativa all'attuazione, in che modo le regioni vengono interessate all'attuazione del piano nazionale e del piano di rinascita? Questi sono problemi cui ho soltanto accennato, ma che potrei lungamente sviluppare. Prego il Ministro di volerli trattare nella sua esposizione.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* Intanto ringrazio per la discussione che è stata ampia ed approfondita; e la prima osservazione che dovrei fare è una osservazione che ho già avuto occasione di fare altre volte.

Specialmente i colleghi comunisti, e in particolare il senatore Mammucari, ma anche il senatore Bertoli, lamentano spesso, e hanno lamentato anche oggi, quello che si ritiene sia il ritardo del Governo, le disfunzioni che esistono per quanto riguarda la politica di piano. Ora a me pare, innanzitutto, che non sia giusto rimproverare al Ministero del bilancio, in particolare, di aver perduto tempo, specialmente in questo 1965. Io vorrei ripetere una cosa che mi pare non sia soltanto un atto di difesa del Governo dinanzi all'attacco dell'opposizione, ma che è un'osservazione del tutto obiettiva, e cioè che per mettere in moto una politica di piano necessariamente si deve passare per un periodo che io chiamerei transitorio, in cui, evidentemente, le linee della politica di piano cominciano a profilarsi, ma l'intero quadro, i completi strumenti, le leve necessarie per l'intera politica di piano non ci sono ancora o non ci sono tutti Questa io credo sia una fase inevitabile sotto qualunque regime, in qualunque Paese, per qualsiasi esperienza. Io ho visitato recentemente la Polonia: ho visto, per esempio che ora stanno studiando, elaborando, dibattendo gli strumenti del piano per creare un rapporto fra la pianificazione regionale e quella centrale, le autonomie di cui la prima deve godere, la questione del funzionamento del mercato, il controllo anche dei consumatori, oggi praticamente inesistente, la questione dei costi e dei ricavi, dei profitti, eccetera. Eppure, quanti anni sono che in Polonia si pratica una politica di piano! Perchè noi possiamo polemizzare, anche vivacemente, su linee di politica diverse, ma almeno dobbiamo riconoscere che non è pensabile, qualunque Governo ci sia, qualunque tipo di programmazione si voglia attuare, che la macchina della programmazione entri rapidissimamente in funzione con tutti i suoi strumenti, le leggi che richiede, senza passare per un periodo transitorio.

Nel 1965 quel Ministero, che non è affatto composto di sei persone, come diceva esagerando il senatore Mammucari, ma di circa 270 persone, ha cominciato a funzionare. Il Ministero del bilancio, come ha ricordato il senatore Artom, non ha mai avuto un ruolo organico; ecco perchè è composto di funzionari distaccati, di incaricati assunti come esperti, eccetera; insomma si tratta di un'amalgama di persone che sono affluite per vari canali senza che ci sia ancora un organico. Voglio subito rassicurare l'opposizione (perchè condivido il timore che il Ministero si trasformi in un organismo burocratico) che esso avrà certamente un organico, ma un organico *grosso modo* delle dimensioni attuali, perchè non deve essere un Ministero di massa, ma un Ministero di qualità, di persone facenti parte di una *élite*, atte a dirigere la macchina della programmazione. Come dicevo, tuttavia, non è che abbiano lavorato sei persone o trentasei: c'è già un certo numero di persone e il senatore Bonacina ha molto giustamente ricordato l'apporto veramente encomiabile e il sacrificio di queste persone.

Il senatore Artom ci ha ricordato che sarebbe bene arrivare ad abolire il sistema delle convenzioni con enti, gruppi e persone, di cui ci si è in parte serviti nell'elabora-

zione del Piano e di cui è previsto ci si serva nella sua fase di avviamento, per compiere studi particolari. Io sono d'accordo con questa impostazione che rientra nel programma di un Ministero il quale dovrà, prima o poi, disporre di suoi propri organi, come l'Istituto della programmazione. È tuttavia comprensibile che forse ancora per qualche mese, se non anche per qualche anno, ci si dovrà servire, sia pure in numero sempre più limitato, di istituti o enti o persone, per il completamento di studi ed esperienze: perchè anche in questo caso non si può immaginare che un ente, in particolare l'Istituto per la programmazione, possa sorgere in perfetta efficienza. Comunque, dovrà trattarsi di una fase transitoria, per arrivare alla sistemazione organica di servizi propri del Ministero. Però ricordo che, con il materiale a disposizione, con un notevole sforzo e, vorrei dire, anche con un vero sacrificio, il personale incaricato ha già lavorato con entusiasmo all'elaborazione del Piano, per consentire di portarla a compimento nel 1965. A questo proposito mi sembra giusto rilevare che avevamo fissato per la presentazione del Piano il termine della fine del 1964 e che, infatti, il Consiglio dei ministri lo ha approvato il 21 gennaio 1965. Nè credo che 21 giorni di ritardo possano essere considerati una inadempienza, anche perchè non dobbiamo dimenticarci che nel mese di dicembre eravamo tutti a Montecitorio impegnati nella elezione del Presidente della Repubblica.

Poi, ovviamente, si è iniziato l'*iter* dell'esame del Piano, che è stato, è e sarà sempre probabilmente lungo, anche se a mano a mano si tratterà non più di avviamenti ma solo di aggiornamenti, fino al massimo sviluppo previsto entro 5 anni. Nè si dimentichi che siamo dovuti passare attraverso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, che ha impiegato 2-3 mesi a svolgere il suo esame, frutto di un lavoro intensissimo.

M A R T I N E L L I . Intensissimo e criticissimo.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* Meno di quanto si creda.

B E R T O L I . Senza aver conosciuto il modello econometrico del Piano! Io ho letto gli atti di quel convegno tenuto sui modelli econometrici a Firenze in cui il Ministro del bilancio ha pronunciato un discorso. Me li sono letti attentamente. Per quanto ci riguarda, la professoressa Cao-Pinna con un altro gruppo di persone ha presentato un modello econometrico. Dal discorso del ministro Pieraccini è risultato che, in fondo, non si aveva a disposizione un modello econometrico serio.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* Si ritorna sempre alla considerazione fondamentale: vogliamo vedere come sono iniziate le altre pianificazioni di tutto il mondo, a cominciare da quella sovietica, che è stata la prima? Ella, senatore Bertoli, pensa che un Paese improvvisi il modello econometrico perfezionato necessario per un programma di sviluppo? Vorrà prendere atto che occorre compiere uno sforzo graduale e che i primi programmi possano presentare dei difetti. Io mi sono reso conto della situazione altrove: sono stato in Inghilterra con i laburisti; sono stato in Polonia e ho rilevato le loro esperienze; conosco le vicende francesi. Ebbene, si tratta di processi di perfezionamento che durano decenni a volte e non si può pretendere da noi italiani (va bene che noi abbiamo questa virtù di essere rapidissimi e geniali e capaci di cose eccezionali!) ciò che a nessun altro è riuscito. Ma occorre raccogliere i vari elementi, le varie esperienze, metterle a confronto, esaminarle, prendere dei provvedimenti.

Ma ritorniamo all'*iter* del Piano. Dopo il parere del CNEL, il progetto è andato al Parlamento, verso i primi di giugno; poi ci sono state le ferie e, quindi, è iniziato l'esame. Naturalmente tutto ciò ha comportato l'inconveniente, diciamolo pure, che il Piano, previsto per il 1965-69, pur essendo state le procedure di discussione contenute entro i limiti del possibile, ha dovuto essere spostato al 1966-70. Ed ecco allora la necessità della nota aggiuntiva, che, come ho già detto, spero di portare all'esame del Parlamento entro una quindicina di giorni al massimo. Una nota, tuttavia che non costituisce affatto una modifica alla sostanza del piano, cioè alla

sua struttura generale, agli obiettivi, al sistema di riforme che esso prevede, alle scelte di politica economica che con esso si operano, ma niente di più che una fase di aggiornamento quantitativo, anche se non di secondaria importanza. Questo è un aspetto non solo momentaneo ma permanente di qualsiasi piano (non solo del nostro) perchè è evidente che, quantitativamente, dobbiamo sempre verificare le previsioni con la realtà: occorreranno sempre aggiornamenti, che ci auguriamo ridotti il più possibile in quanto è sperabile che le previsioni possano essere sempre più vicine alla realtà. Comunque, ripeto, si tratta di un fenomeno comune a tutti i progetti di pianificazione, a cominciare da quello sovietico (ove si operano aggiornamenti di anno in anno) per continuare con quello francese. Tutti i piani si chiudono con dei consuntivi che presentano delle differenze, in più o in meno, rispetto alle previsioni. Quest'anno abbiamo notato che il ritmo di espansione economica è stato minore rispetto alle previsioni, un altro anno magari rileveremo che esso è stato maggiore. Comunque certi aspetti quantitativi vanno sempre tenuti sotto controllo, date le vicende economiche, sempre estremamente complesse anche in una economia pianificata. Pensiamo al peso dell'agricoltura nell'andamento stagionale. Quest'anno, per esempio, in agricoltura, nonostante il mal tempo, abbiamo avuto un incremento maggiore del previsto· quindi un segno positivo. Può darsi che in un prossimo anno — auguriamoci di no — si verifichi una tale siccità da andare sotto il limite ragionalevole di previsione. Tutto ciò sottolinea la necessità di controlli, trattandosi di valutare una variabile imprevedibile. Un piano non è una cosa astratta, ferma nelle sue scelte, per cui sono necessarie queste verifiche permanenti dell'aspetto quantitativo; verifiche permanenti che devono appunto consentire di perseguire le politiche prescelte, per correggere eventuali diminuzioni del ritmo previsto e di giungere al traguardo degli obiettivi che il piano si è proposto.

Ovviamente, perchè questa macchina cammini occorre che siano approvati sia il piano sia gli strumenti per la sua realizzazione. È un processo complesso, in ordine al quale ci sono state molte discussioni fra coloro che ritenevano di procedere all'attuazione del piano prima della creazione degli strumenti per la sua realizzazione, e i fautori della tesi opposta che prevede un processo inverso. Per mio conto credo che si tratti di due realizzazioni da portare avanti contemporaneamente, perchè se si aspettasse di avere a disposizione tutti gli strumenti per attuare la politica di piano, evidentemente bisognerebbe aspettare molto; e, viceversa, se si partisse con una politica di piano senza preoccuparsi degli strumenti di direzione di tale politica, si farebbe un lavoro puramente astratto.

Detto questo vediamo il problema degli strumenti. A questo proposito, ho già detto che c'è una serie di leggi e non soltanto una. C'è una legge fondamentale, che è quella sulla riforma del Ministero del bilancio; poi c'è la legge sulle procedure della programmazione, che è in stato di avanzata elaborazione; poi ci sono altre leggi, quali quelle per il fondo di sviluppo, e per la riforma della contabilità generale dello Stato: la prima sta per andare al concerto dei Ministri, per cui non credo sia molto lontana la sua presentazione in Parlamento. Naturalmente, tutte queste leggi sono legate da una visione globale che è quella del piano quinquennale.

Sono d'accordo poi con una osservazione fatta dal senatore Pesenti che trovo giustissima. Il senatore Pesenti ha affermato che bisogna dare una serie di strumenti al Ministero del bilancio, però, attraverso l'esperienza e dopo aver studiato a fondo la materia; abbiamo infatti visto di quale complessità essa sia e quanti problemi essa sollevi, per cui è molto difficile dire, allo stato attuale delle esperienze, con esattezza, se è meglio passare un settore al Ministero del bilancio, oppure se è meglio lasciarlo fuori. Secondo me, bisogna partire dall'idea centrale che la direzione della politica economica si svolga in seno al CIPE e al Ministero del bilancio; per cui bisogna dotare prima di tutto il Ministero dei poteri per questa effettiva direzione della politica economica, mentre bisogna andare estremamente cauti per quanto riguarda la gestione di questa politica. È

evidente che si può fare anche un grande Ministero dell'economia, unificato, che comprenda tutte le sezioni del Tesoro, ma, a mio avviso, rischieremmo di creare una macchina talmente complessa da bloccare tutte le funzioni attribuitegli. Per esempio il problema del passaggio della Ragioneria generale dello Stato al Ministero del bilancio: tale passaggio, come è stato chiarito da tutti gli intervenuti nella discussione di questa mattina, era previsto in un altro disegno che non teneva affatto conto dei problemi della programmazione, cioè nel disegno di trasformare il Ministero del bilancio in una specie di Ministero di controllo sugli altri due ministeri finanziari, quello del tesoro per quanto riguarda la spesa, e quello delle finanze per quanto riguarda le entrate.

L'avvento della politica di piano cambia adesso questo disegno e lo cambia in modo radicale, perchè il Ministero del bilancio viene ad avere una piu diretta compartecipazione nella formazione del bilancio stesso. La problematica del Ministero del bilancio va vista oggi in questa luce: per esempio, il potere di controllo che ha la Ragioneria generale dello Stato diventerebbe una funzione tale da assorbire una enorme attività del Ministro, e da indebolire la sua funzione di direzione della politica economica. Per attribuire al Ministro del bilancio tale potere di direzione è però necessario approvare al più presto possibile la legge istitutiva del CIPE. Se è infatti vero che il CIPE è un organo che ha come suo presidente il Presidente del Consiglio — perchè la nostra Costituzione stabilisce che la funzione di coordinamento nel Governo deve esser svolta da lui — è vero anche che il suo vice presidente è il Ministro del bilancio.

M A R T I N E L L I . Ma i poteri del Presidente del Consiglio non mutano.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* Per mutare questi poteri, bisogna cambiare la Costituzione. Io non escludo nulla, ma devo ammettere che una cosa del genere, oltre che di estrema delicatezza è, allo stato attuale delle cose, anche molto difficile perchè se si innova la Costituzione, creando altri Ministeri che hanno poteri di coordinamento, sia pure in materie particolari, si viene a creare un sistema di Governo assolutamente diverso da quello attuale.

In ogni caso mi pare che di fatto questa vicepresidenza — come funzionamento pratico, non giuridico —, richiamandosi ogni volta che è necessario al Presidente del Consiglio, possa effettivamente funzionare. Il CIPE, che lavorerebbe presso il Ministero del bilancio, diventerebbe allora l'organo di decisione collegiale, come è giusto che sia per le decisioni che vertono sullo sviluppo economico, naturalmente fatte salve le competenze del Consiglio dei ministri, per cui se ci sarà da approvare una legge è evidente che l'approverà il Consiglio dei Ministri e non il CIPE.

Nel CIPE si vengono così a concentrare tutte le decisioni che sono oggi prese da appositi comitati di ministri. Per esempio, i programmi delle partecipazioni statali vengono adesso decisi dal Comitato dei ministri per le partecipazioni statali: invece, in base alla nuova legge, tali programmi verranno adottati dal CIPE. Questo non elimina il Ministero delle partecipazioni statali, proprio per il motivo che ho esposto prima per la Ragioneria generale dello Stato. Cioè, una volta presa la decisione che, nel 1966, le partecipazioni statali si svilupperanno in un determinato settore, secondo un certo programma, il Ministero del bilancio non può seguire la gestione azienda per azienda; o meglio, lo potrebbe fare, ma a condizione di creare un meccanismo enorme, pachidermico. Istituzionalmente quindi, il Ministero delle partecipazioni statali, secondo me, deve restare.

Lo stesso discorso vale per l'ENEL, per la Cassa per il Mezzogiorno e un po' per tutta la politica economica, compresa quella del credito. Anche qui è inimmaginabile che si formuli una decisione su ogni singolo aumento di capitale, su ogni singola emissione. La politica del credito, nelle sue linee generali, sarà esaminata e decisa dal Comitato della programmazione, dopo di che il Comitato del credito l'applicherà. Si noti bene che in tutti questi organi già fin d'ora esiste la pre-

senza diretta del Ministro del bilancio, in quanto membro di tutti questi Comitati.

La legge inoltre prevede la delega al Governo per stabilire quali comitati dovranno essere soppressi e la maniera di coordinare quelli che resteranno. Certamente, se il Parlamento contribuisce a precisare questi compiti, tanto meglio; ma, data la complessità della materia, si rende necessaria la delega.

P A R R I . E i prezzi?

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* Rientrano in questa delega.

Ecco quindi come il CIPE, di cui il Ministro del bilancio è vice presidente, avrà una visione integrale della programmazione economica.

Poi c'è il vero e proprio meccanismo della programmazione: una segreteria del piano, organo del Ministero, riassumerà tutti gli studi e le proposte per il piano elaborati dall'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE) e li porterà al Consiglio dei ministri. Tale segreteria sarà composta da un insieme di consiglieri economici, perchè è ovvio che non si possa affidare una funzione di questo genere a dei funzionari d'ordine: le persone che ne faranno parte dovranno avere un'alta qualificazione intellettuale e culturale in quanto dovranno provvedere, in stretto collegamento col Ministro, a preparare il piano.

Infine, c'è anche una direzione generale che seguirà tutti i problemi dell'attuazione del piano.

La funzione di studio e di elaborazione dei modelli econometrici, la raccolta di dati, eccetera, dovrebbero svolgersi nell'Istituto della programmazione, che avrebbe una sua fisionomia autonoma. Questo per varie ragioni: prima di tutto per l'altissima qualificazione del personale, che, evidentemente non possiamo pensare di inserire in una carriera nella quale comincerebbe a guadagnare 80.000 lire al mese; sarebbe impossibile. Del resto, l'istituto della programmazione esiste, si può dire, in tutti i Paesi, in forma autonoma. Evidentemente c'è bisogno di un organismo autonomo, che studi e prepari il materiale necessario su richiesta dello Stato.

Per quanto riguarda i rapporti del Ministero con i comitati regionali, voglio anzitutto tranquillizzare il relatore e dissipare le sue preoccupazioni. Egli ha detto che potrebbe esserci il rischio che i comitati regionali diventino o organi puramente registratori della volontà del centro, oppure organi controllati dalle autorità locali dello Stato, cioè dal prefetto, dal provveditore alle opere pubbliche, eccetera. Anzitutto, devo rilevare che una prima garanzia e data dalla loro composizione, il cui nucleo centrale è costituito dai sindaci e dai presidenti delle amministrazioni provinciali. In essi si avrà una elaborazione autonoma, in certa misura, e non burocratica del piano.

Ma per quanto riguarda le interferenze, praticamente debbo dire che non esistono perchè i Comitati regionali rispondono al Ministero del bilancio, che li guida e li guiderà sempre. Anche qui siamo nella fase d'avvio; quindi, evidentemente, in questi mesi si stanno facendo delle esperienze che, del resto, sono necessarie. E logico che si operi sulla base degli obbiettivi generali del piano, perchè se ogni regione dovesse fare un suo piano, è ovvio che la Calabria, per esempio, potrebbe fare solo tre passi, mentre la Lombardia ne farebbe trenta. Quindi i Comitati sono chiamati a preparare il loro schema di programma nel contesto del piano; il loro sarà un contributo originale che dovrebbe avere una certa dialettica, perchè questi schemi debbono tornare al centro per essere coordinati. È un discorso che si apre tra regioni e programmazione centrale. Sia chiaro però che, come ha già detto il senatore Bonacina, i comitati regionali non sostituiranno le regioni: sono soltanto un aspetto transitorio, in attesa che le regioni vengano istituite. Il senatore Bertoli dice: io non ho mai sentito un Ministro che non voglia attuare le regioni. Debbo rispondere che le regioni vanno create proprio alla luce dei problemi che si pongono: uno dei problemi è proprio il rapporto fra piano nazionale e piano regionale, che, per ora, è più facile regolare con i comitati regionali della programmazione. Sarò molto grato dell'aiu-

to e dell'apporto che tutti i gruppi potranno dare per risolvere questo problema. Bisogna infatti trovare il punto di equilibrio tra l'autonomia regionale e la necessaria funzione di coordinamento e, quindi, anche di decisione, della programmazione.

È una cosa difficile da realizzare anche perchè molti problemi si sono rivelati più complessi di quanto non sembrassero a prima vista.

Per esempio, i problemi dei rapporti con le regioni a statuto speciale: noi ce ne siamo preoccupati ed esiste già un decreto emanato dal Presidente del Consiglio e da me, con il quale si istituisce un comitato presso il Ministero del bilancio, composto da rappresentanti delle amministrazioni ministeriali e delle regioni a statuto speciale, per l'opera di coordinamento dell'azione della pubblica amministrazione in tali regioni.

In partica, si cerca di mantenere i rapporti con le regioni a statuto speciale per discutere insieme, elaborare e studiare la soluzione dei vari problemi; ma, talvolta, ci si trova, dal punto di vista giuridico, di fronte ad autonomie assai larghe e complesse che non consentono l'intervento dello Stato.

P I R A S T U . Io parlavo in senso contrario.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* Se noi studiamo insieme il problema vedrà quanti elementi complessi, quante fasi nuove emergono, che richiedono uno sforzo di collaborazione. Ci sono addirittura problemi costituzionali, che bisogna studiare, senza per questo pretendere di violare o di ridurre le autonomie regionali che tutti rispettiamo, ma facendo in modo di coordinarle anche sul piano nazionale.

P I R A S T U . Non ci sono difficoltà di carattere costituzionale che impediscano al Ministero di consultare le regioni a statuto speciale, di avere insomma un contatto più continuo, un rapporto per così dire dialettico che potenzi le autonomie regionali esistenti, e non che le diminuisca.

P I E R A C C I N I , *Ministro del bilancio.* Questi contatti non solo ci sono già, ma è mia intenzione intensificarli, renderli più sistematici. Ma se per ipotesi una regione qualsiasi dicesse: « Questo è il mio piano », come è possibile coordinare il suo piano col piano nazionale, assunto che il piano nazionale preveda obiettivi diversi?

Si tratta di un problema delicato e possono sorgere anche conflitti di poteri. C'è quindi un problema, che stiamo risolvendo, di organizzazione della collaborazione fra le regioni a statuto speciale e il potere centrale. Però resta aperto il problema di carattere giuridico.

Mi sembra così di avere concluso la mia esposizione.

Mi permetto solo di dire che i problemi sollevati particolarmente dal senatore Bertoli sulle questioni di politica del credito, di investimento, eccetera, concernenti il bilancio 1966, potremo riprenderli nella discussione generale.

Piuttosto, desidero ritornare all'osservazione fatta all'inizio, cioè di stare attenti veramente di non mettersi in un circolo vizioso. Si fa presto, infatti, a dire che la spesa corrente è aumentata più della spesa per investimenti. È vero, e per questo è necessario approvare al più presto la legge sul fondo di sviluppo, che consente una manovra più estesa per esempio nel campo degli investimenti e la modifica della legge sulla contabilità dello Stato. A questo proposito — esprimo una mia opinione — penso di arrivare, sia pure gradualmente, ad avvicinare sempre più il bilancio dello Stato al bilancio di cassa, anzichè di competenza. Non c'è quindi da riscontrare una carenza di volontà politica del Governo: bensì esiste una fase di passaggio — con relativa serie di inconvenienti — da un tipo di politica economica ad un altro — quella di piano — che necessariamente abbisogna di un certo numero di mesi, probabilmente anche di qualche anno, per consentire che siano realizzati gli strumenti, le leggi, le trasformazioni onde procedere più spediti.

La qual cosa, del resto, è avvenuta in qualunque Paese che si sia dato una programmazione.

Nè vedo proprio come si possa evitare di passare attraverso queste fasi, se effettivamente si vuol giungere ad una efficace attuazione del piano. Mi sembra sia veramente impossibile fare altrimenti.

Ciò detto, non mi rimane che ringraziare il senatore Bonacina per la relazione, che ha posto in luce la problematica che concerne il piano e ringraziare la intera Commissione non solo per la proficua discussione, ma anche per la pazienza nell'ascoltarmi fino a quest'ora così tarda.

Alla quale Commissione desidero far rilevare che, pur nel rispetto della dialettica delle varie posizioni, è auspicabile che anche nel futuro si possa procedere, sviscerando problema per problema, alla elaboarzione delle possibili soluzioni, in modo da contribuire efficacemente a rendere più spedito il periodo di transizione e di organizzazione della nuova politica di piano.

P R E S I D E N T E . Ringraziamo il ministro Pieraccini per la sua esauriente partecipazione ai nostri lavori e tutti gli onorevoli colleghi per aver dato un contributo così efficace al lungo dibattito.

Resta stabilito che l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio è concluso e che viene dato incarico al senatore Bonacina di stendere la relazione, tenendo conto dei rilievi e delle istanze dei vari componenti la Commissione.

La seduta termina alle ore 14,30.

Dott MARIO CARONI
Direttore gen dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari