

DCVIII.

SEDUTA DI MARTEDÌ 22 MAGGIO 1962

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE TARGETTI

INDI

DEL PRESIDENTE LEONE

INDICE

	PAG.
Congedi	29275
Disegni di legge:	
(Approvazione in Commissione)	29275
(Trasmissione dal Senato)	29276
Proposte di legge:	
(Annunzio)	29299
(Approvazione in Commissione)	29275
(Deferimento a Commissione)	29276, 29300
(Trasmissione dal Senato)	29276
Esposizione finanziaria:	
PRESIDENTE	29288
LA MALFA, <i>Ministro del bilancio</i>	29288
Interrogazioni (Annunzio)	29300
Interrogazioni (Svolgimento):	
PRESIDENTE	29276
PASTORE, <i>Ministro senza portafoglio</i>	29276
PINNA	29277
BONINO	29278
ANGRISANI, <i>Sottosegretario di Stato per i trasporti</i>	29281, 29282, 29284
SPALLONE	29281
MONTANARI OTELLO	29282
ROMUALDI	29284
MAGRI, <i>Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione</i>	29285, 29287
TRIPODI	29285
DI BENEDETTO	29287
Risposte scritte ad interrogazioni (Annunzio)	29276

La seduta comincia alle 17.

CUTTITTA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 17 maggio 1962. (È approvato).

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Carcaterra, Gennai Tonietti Erisia e Rubinacci.

(I congedi sono concessi).

Approvazioni in Commissione.

PRESIDENTE. Nelle riunioni di venerdì 18 maggio delle Commissioni in sede legislativa sono stati approvati i seguenti provvedimenti:

dalla VI Commissione (Finanze e tesoro):

« Modifiche agli ordinamenti degli istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro » (3139), con modificazioni;

CURTI AURELIO ed altri: « Prestazione di garanzia per l'importazione, in esenzione dal pagamento del dazio doganale, di macchinari e materiali destinati ad usi agevolati » (3456), con modificazioni;

dalla VIII Commissione (Istruzione):

PEDINI e SAVIO EMANUELA: « Modifiche all'articolo 1 del decreto del Capo provvisorio dello Stato 21 aprile 1947, n. 629, che detta norme relative alla nomina dei capi di istituto delle scuole di istruzione media, classica,

sposta non soddisfacente data all'interrogazione n. 20462 — a quali fonti siano state attinte le informazioni in possesso del Ministero, dato che, contrariamente a quanto affermato, il centro di lettura di Limbadi (Caltanaro) non è mai stato frequentato da nessuno e in ogni caso i locali sono rimasti sempre chiusi durante l'orario indicato. L'interrogante fa presente di non aver richiesto la chiusura del centro di lettura, ma di avere invece richiesto il suo normale e corretto funzionamento e l'eliminazione delle cause che finora hanno permesso a qualche elemento di utilizzarlo a fini personali » (4650);

Minasi, al ministro della pubblica istruzione, « al fine di sapere se ritenga, più che opportuno, ormai necessario ed indilazionabile, comandare per il nuovo anno scolastico nelle scuole secondarie di ogni ordine e grado gli insegnanti laureati di ruolo nelle scuole elementari (ciascuno in rapporto al titolo accademico che possiede); se ritenga che il predetto invocato comando giovi ad alleviare, con utilità della scuola, un duplice inconveniente: quello espresso dalla massa di circa centomila insegnanti elementari disoccupati, perché senza scuola, e quello espresso dalla carenza di insegnanti qualificati nella scuola media, per cui si ricorre, in atto, a studenti universitari (nelle 37 medie unificate della provincia di Cosenza su 86 professori di lettere ben 74 sono sprovvisti di titolo specifico) » (4724).

È così esaurito lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LEONE

Esposizione finanziaria.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Esposizione finanziaria.

Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro del bilancio.

LA MALFA, *Ministro del bilancio.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, la posizione programmatica del nuovo Governo rispetto ai problemi della nostra vita economica, finanziaria e sociale è stata in marzo enunciata, nelle sue linee caratterizzanti, dall'onorevole Presidente del Consiglio. Ed è nel quadro di quelle comunicazioni e nell'ambito delle scelte di politica economica in essa contemplate che deve essere valutata l'esposizione economica e finanziaria che oggi io ho l'onore di fare al Parlamento.

Con quella impostazione programmatica il Governo, oltre che prefiggersi di affron-

tare e risolvere alcuni importanti problemi nel campo tributario e finanziario, nel campo dell'energia elettrica e in quello dell'agricoltura, ha voluto dare assicurazione all'opinione pubblica, e a tutti coloro che partecipano al processo produttivo, che lo sforzo per mantenere e possibilmente accrescere l'eccezionale ritmo di sviluppo, realizzato dal nostro sistema economico negli anni più recenti, sarà tenacemente continuato. E se il Governo, compiendo un ulteriore importante passo sulla via dell'adeguamento della nostra politica economica, si è impegnato per una programmazione generale, capace di garantire un più equilibrato e democratico sviluppo della nostra società, ciò ha fatto, non per rallentare il ritmo di sviluppo o per mortificare la iniziativa creatrice di tutti coloro che partecipano al processo produttivo, ma per indirizzare tale sviluppo verso risultati quantitativi maggiori e qualitativi migliori.

Sulla impostazione programmatica del Governo, nella quale alcune riforme strutturali si inseriscono a caratterizzare la nuova fase di politica economica, si è accesa una lunga, vivace e, talvolta, aspra polemica, quasi che quella impostazione dovesse mettere in forse, per logica fatale, risultati fondamentali acquisiti in tutti questi anni. Si è parlato, così, di riforme che condurrebbero il sistema economico a condizioni di estremo disagio, se non addirittura di insuperabili difficoltà, di incontrollato aumento della spesa statale, di parallele spinte inflazionistiche, di probabile sommovimento del mercato monetario e finanziario. Si è dimenticato che gli uomini e le forze politiche che intendono affrontare i nuovi problemi della nostra vita nazionale sono gli stessi che hanno preso responsabilità nelle determinazioni più importanti del passato. Si è dimenticato, inoltre, che le forze nuove che si avviano a prendere responsabilità nella direzione politica dello Stato medesimo intendono condividere con noi, oltre che l'ansia di un più moderno e democratico assetto economico e sociale, l'impegno ad una condotta estremamente responsabile, soprattutto per quel che riguarda la stabilità monetaria e il mantenimento del recente ritmo di sviluppo.

Con riguardo all'impegno di programmazione generale assunto dal Governo, questa è stata presentata come determinazione di carattere autoritario, contrapposta al libero e spontaneo giuoco delle forze del mercato, come tentativo di soffocazione dell'iniziativa privata, di statalismo estremamente accentratore. Ma l'impostazione stessa della pro-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 MAGGIO 1962

grammazione, come fatto che deve interessare, oltre che gli organi tecnici dello Stato e gli esperti, le rappresentanze dei grandi interessi economici organizzati, smentisce questi processi *a priori*, questi ingiustificati allarmi. La polemica va al di là di una considerazione calma ed obiettiva delle alternative di politica economica che oggi si prospettano, non solo in Italia, ma in tutto il mondo occidentale. Quando si pensi che la programmazione globale si è sviluppata in Olanda ed in Francia, oltre che nei paesi scandinavi, ed è stata recentemente accolta dal governo conservatore inglese, quando si consideri che se ne parla in seno stesso alle forze che hanno contribuito alla creazione della Comunità europea, la polemica sulle alternative di politica economica si può ben ricondurre alle sue giuste ed obiettive proporzioni.

D'altra parte, il nuovo Governo non intende sfuggire alle sue precise responsabilità e ai doveri di chiarezza e di franchezza che esso ha verso la nazione e verso tutti coloro, lo ripeto, che contribuiscono, con la loro iniziativa e con il loro lavoro, al progresso economico e sociale. Ecco perché fin dalla prima esposizione fatta al Consiglio dei ministri del 31 marzo 1962 e fin dall'esposizione sommaria fatta dinanzi alla Commissione bilancio di questa Camera, ho dichiarato, a nome del Governo, di volere illustrare, con distinti documenti, problemi congiunturali e problemi strutturali del nostro sviluppo economico. E se per i primi non ho dovuto che continuare a presentare l'eccellente *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, che ciascun anno si accresce di nuovi interessanti dati, per gli altri ho dovuto pensare ad un documento aggiuntivo, anche se questo, per la brevità del tempo a disposizione e per una certa inadeguatezza delle indagini disponibili, non rappresenta che una prima elaborazione. A questo schema e a queste distinte illustrazioni, congiunturale e strutturale, mi atterrò nel seguito di questa esposizione.

L'evoluzione congiunturale del nostro paese nel 1961 è stata già descritta con ricchezza di dati e di informazioni nella *Relazione generale* che ho citato e che, unitamente al collega onorevole Tremelloni, ho avuto l'onore di presentare al Parlamento. Non ritengo, pertanto, necessario soffermarmi a lungo su una materia che gli onorevoli deputati già conoscono e mi limiterò soltanto a ripetere alcuni dati generali.

Il 1961 è stato un anno di alta, anzi eccezionale espansione congiunturale, tenendo presente che il reddito nazionale, di 20.975

miliardi di lire correnti, è aumentato, per il terzo anno di seguito, in misura apprezzabilmente superiore ai tassi medi di più lungo periodo: in termini reali l'aumento è stato del 7,9 per cento contro un aumento medio del 5,8 per cento del periodo 1950-60. Anche rispetto a tutti i paesi occidentali, il reddito ha segnato incrementi più elevati.

Alla decisa espansione di tutte le attività produttive ha corrisposto una domanda sostenuta, sia nel settore degli investimenti, che sono aumentati in termini reali dell'11,2 per cento, sia nel settore dei beni di consumo, il cui incremento è stato del 6,8 per cento. Infine, anche la domanda dall'estero è aumentata del 17 per cento sull'anno precedente. Tutti questi incrementi sono anch'essi superiori alle medie di aumento del periodo 1950-1960.

Nonostante il consistente aumento dei consumi, la composizione degli impieghi si è ulteriormente spostata a favore degli investimenti interni e delle esportazioni: i primi hanno raggiunto un livello pari al 25 per cento del totale delle risorse disponibili per usi interni, le seconde hanno toccato un valore equivalente ad oltre il 17,5 per cento del reddito nazionale lordo.

Passando all'aspetto finanziario del bilancio economico, troviamo un saldo attivo di 577 milioni di dollari nella bilancia dei pagamenti ed un aumento di 339 milioni di dollari nelle disponibilità ufficiali di oro e valute. Il volume di queste ultime a fine anno — 3.419 milioni di dollari — rappresenta una copertura di quasi otto mesi di importazioni. Questo rapporto tra riserve ed importazioni è il più alto tra quelli dei paesi occidentali, ad eccezione degli Stati Uniti.

La raccolta del sistema bancario è fortemente aumentata, ma un ritmo più intenso hanno avuto gli impieghi, sicché il rapporto impieghi-depositi è salito dal 71,3 per cento di fine 1960 al 73,1 per cento di fine 1961. Le iniezioni di liquidità — per un ammontare complessivo di 192 miliardi di lire — effettuate dalla Banca d'Italia riacquistando contro lire una parte delle valute cedute alle aziende di credito, hanno compensato la sensibile contrazione di essa determinata dall'accrescimento degli impieghi.

Ma si considera che i risultati brillanti dell'anno 1961 non rientrano nella sfera di azione e di responsabilità politiche del presente Governo ed anche per questa ragione non desidero insistervi, dopo i precedenti brevi cenni. Vi rientrano, invece, i dati dei primi mesi del 1962, che non solo non sono

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 MAGGIO 1962

peggiori di quelli dell'uguale periodo del 1961, ma registrano ulteriori importanti balzi in avanti. Ciò che, almeno per il presente, deve far testo.

Nei primi mesi dell'anno, l'attività produttiva si è mantenuta assai elevata, consolidando e, talvolta, migliorando i risultati di fine anno. Nei confronti del corrispondente periodo del 1961, l'industria ha segnato nel primo trimestre del 1962 un incremento di attività di circa il 12 per cento, e aumenti anche superiori alla media caratterizzano, in particolare, alcune produzioni-chiave, quali la chimica di base, la meccanica, i mezzi di trasporto, ecc. Previsioni nel complesso favorevoli sembrano potersi anche formulare per il settore agricolo, nonostante il peggiorato andamento climatico, che ha recentemente alternato periodi tipicamente primaverili con ondate di freddo tardivo e di maltempo. Pur essendo del tutto prematuro avanzare cifre, può stimarsi che — salvo cause avverse imprevedute — le produzioni fondamentali, e in primo luogo quella di frumento, segneranno un certo progresso rispetto alla precedente campagna. Infine, le attività terziarie hanno continuato a registrare un regolare e consistente sviluppo.

Un ulteriore aumento quantitativo è registrato dalle importazioni. In un sistema economico come il nostro, l'andamento delle importazioni è collegato strettamente all'attività produttiva stante la necessità di materie prime, in alcuni casi di semilavorati ed anche di beni strumentali di particolare tipo. Orbene, nonostante il diminuito fabbisogno di approvvigionamenti alimentari dopo i più favorevoli raccolti del 1961, le importazioni sono risultate pari in valore, nel primo trimestre di questo anno, a 901,2 miliardi di lire, con un aumento del 10,9 per cento rispetto all'analogo periodo del 1961. È particolarmente significativo, a conferma dell'elevata attività delle produzioni industriali, che incrementi sensibili si siano avuti nelle importazioni delle materie prime propriamente dette e nei beni economici non finali.

A sostegno dell'attività produttiva, sta una domanda la cui espansione sembra procedere ulteriormente nel corso del 1962.

La domanda estera si mantiene tuttora assai elevata e le esportazioni italiane continuano a registrare consistenti progressi. Nel primo trimestre del 1962 — mancano per ora dati più recenti — le esportazioni di merci hanno raggiunto il valore di 700,8 miliardi di lire, con un incremento di poco meno del

16 per cento nei confronti del primo trimestre del 1961; ed anche per i servizi, è da rilevare che gli introiti valutari effettuati a tale titolo, nello stesso periodo, hanno segnato — con 274,8 miliardi di lire — un aumento pari al 15,8 per cento.

La congiuntura internazionale non è stata in questi ultimi mesi particolarmente sostenuta, anche se il livello delle attività economiche si è mantenuto molto elevato. Le prospettive internazionali a breve sono, tuttavia, nel senso di un proseguimento dell'espansione, caratterizzata, per altro, da tassi assai più contenuti di quelli che hanno contraddistinto il recente passato. È sperabile che le previsioni sulla continuità di un buon andamento della congiuntura internazionale trovino conferma nei prossimi mesi, e di tale situazione possano ancora giovare le nostre esportazioni. Ma è già confortante che queste abbiamo continuato ad incrementarsi, ed al rilevante tasso che ho ricordato, anche nei mesi passati, in fase congiunturale estera non del tutto favorevole.

Nella domanda interna, particolare importanza riveste oggi — per volume naturalmente, ma forse anche per il più accentuato dinamismo che in questo periodo la contraddistingue — la domanda per consumi, sostenuta dalla costante espansione dei redditi disponibili delle unità familiari.

Anche nel periodo più recente, hanno così registrato ulteriori aumenti sia i consumi primari — la cui espansione è del resto intuitiva, giacché più direttamente e immediatamente collegata all'aumento della popolazione e, soprattutto nei ceti meno abbienti, all'incremento dei redditi — sia quelli di beni di consumo durevoli, di beni non necessari, durevoli o no, e di servizi. Quali indicazioni significative di questa nuova espansione della domanda, si possono citare le nuove immatricolazioni al pubblico Registro automobilistico di autoveicoli, risultate nel primo trimestre del 25 per cento superiori a quelle del corrispondente periodo del 1961, l'incremento netto degli abbonamenti alla televisione, e l'andamento di alcuni indicatori della domanda di elettrodomestici e di beni non necessari o a carattere ricreativo, che segnano rispettivamente, nei confronti degli analoghi periodi del 1961, un aumento del 12 e del 24 per cento.

Quanto alla futura evoluzione della domanda per consumi, è da osservare che la espansione è in certo modo garantita dalla dinamica — che non accenna per ora ad affievolirsi — della occupazione in attività extra-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 MAGGIO 1962

agricole, oltre che, naturalmente, dal progressivo miglioramento delle retribuzioni.

Accanto all'aumento dei redditi familiari connesso a questa diversa distribuzione delle forze di lavoro, è poi da considerare l'aumento generale dei guadagni orari dei lavoratori dipendenti, in relazione all'entrata in vigore di nuovi contratti e alla graduale applicazione di nuove clausole (riassetto zonale, equiparazione delle retribuzioni femminili a quelle maschili). Rispetto ai dodici mesi precedenti, il livello dei salari minimi contrattuali, esclusi gli assegni familiari, registrava così, al 31 marzo scorso — ultimo mese per il quale si disponga degli appositi indici « Istat » — aumenti compresi fra il 15,4 per cento per i prestatori d'opera del commercio e il 15,5 per cento per il settore trasporti. E a partire dal 1° maggio — a parte ogni altra variazione connessa a specifici accordi contrattuali — lo scatto di tre punti della scala mobile ha comportato un nuovo generale aumento, sia pure destinato, quest'ultimo, a garantire il mantenimento e non il miglioramento del potere di acquisto dei lavoratori.

Infine, circa la terza componente della domanda globale, si stima che la domanda interna per investimenti continui a mantenersi elevata, anche se la mancanza di dati statistici globali non ne permetta una adeguata quantificazione. Quali elementi indiretti, ma pur sempre indicativi, possono citarsi l'aumento degli indicatori della domanda costruiti sul gettito I.G.E., che registrano in questi primi mesi del 1962 un incremento, sul corrispondente periodo del 1961, del 18,1 per cento per la domanda di macchinario e del 13,5 per cento per quella di materiale da costruzione; l'ulteriore aumento delle importazioni di beni finali strumentali; e il sempre positivo giudizio sulla domanda interna di beni di investimento, desumibile dall'inchiesta congiunturale mensile condotta, dagli istituti in ciò specializzati, ai primi di maggio. A tale data, a un 12 per cento di aziende produttrici beni di investimento, che indicava un livello di ordinativi basso, si contrapponeva un 60 per cento di aziende con ordinativi normali, e un 28 per cento con ordinativi alti.

Se da questi dati si passa a quelli relativi all'andamento del mercato monetario e finanziario, la situazione non si fa certo meno favorevole.

Nei primi tre mesi del 1962 la bilancia dei pagamenti ha presentato un notevole miglioramento nel settore delle partite correnti, che si è chiuso con un saldo stagionalmente pas-

sivo di 29 milioni di dollari, contro un disavanzo di 88 milioni nel primo trimestre del 1961. Queste più favorevoli risultanze sono dovute soprattutto ad un incremento relativamente maggiore degli incassi per esportazioni di merci rispetto ai pagamenti per importazioni (22 per cento quest'anno contro il 12 per cento) e al forte sviluppo delle entrate per rimesse emigrati (33 per cento). Nel settore dei movimenti di capitali (incluse le partite non classificabili) si è verificato, invece, un incremento del saldo negativo da 7 a 65 milioni di dollari, a seguito di un forte aumento del rimpatrio delle banconote italiane, in parte compensato da un incremento degli investimenti netti dell'estero. Nel complesso, la bilancia del primo trimestre 1962 si è chiusa con un disavanzo di 94 milioni di dollari, all'incirca uguale a quello del corrispondente periodo dell'anno precedente, che era stato di 96 milioni di dollari. A fronte di queste cifre si sono avute nel settore dei movimenti monetari, per entrambi i trimestri considerati, diminuzioni delle disponibilità ufficiali per importi alquanto superiori (rispettivamente 144 e 140 milioni di dollari), essendo contemporaneamente state effettuate cessioni di valuta alle aziende di credito, la cui attività è proseguita con regolare ritmo espansivo.

La raccolta bancaria, nei primi tre mesi dell'anno, si è incrementata di 272 miliardi, pari al 2,3 per cento, manifestando un più accentuato sviluppo rispetto al primo trimestre dell'anno passato (145 miliardi e 1,4 per cento). Ove si estenda il raffronto al periodo di 12 mesi, rimane confermato l'accresciuto ritmo di sviluppo del lavoro di raccolta. Al 31 marzo scorso i depositi ammontavano a 12.187 miliardi, con un aumento, rispetto alla consistenza di 12 mesi prima, di 1.865 miliardi (tasso di incremento 18,1 per cento); questo risultato supera nettamente, anche in termini relativi, quello conseguito nel precedente intervallo di dodici mesi compresi fra fine marzo 1960 e fine marzo 1961 (1.433 miliardi e 16,1 per cento).

Esaminando le due categorie di depositi in cui affluisce la raccolta, si rileva che i depositi a risparmio si sono accresciuti a un ritmo superiore rispetto ai conti correnti. Nei primi tre mesi di quest'anno la consistenza dei depositi a risparmio è aumentata di 213 miliardi e del 3,4 per cento (a fronte di 166 miliardi e 3,1 per cento nel primo trimestre del 1961), mentre l'accrescimento verificatosi nel periodo di dodici mesi si commisura in 980 miliardi, corrispondente al saggio di in-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 MAGGIO 1962

cremento del 17,5 per cento (a fronte di 742 miliardi e del 15,3 per cento del periodo compreso fra marzo 1960 e marzo 1961).

Le nuove disponibilità affluite nei conti correnti bancari nei primi tre mesi del 1962 ammontano a 59 miliardi, mentre, al contrario, nell'analogo periodo del 1961 la consistenza di queste disponibilità segnò una variazione negativa (21 miliardi). Il raffronto condotto su analoghi intervalli di dodici mesi indica, per il periodo compreso fra marzo 1961 e marzo 1962, un incremento di 385 miliardi (pari al 18,7 per cento), contro un accrescimento di 690 miliardi (17,1 per cento) nei precedenti dodici mesi.

L'andamento degli impieghi delle aziende di credito è sintetizzato in queste cifre: nel primo trimestre del 1962 le operazioni in essere sono passate a 8.704 miliardi, con un incremento di 164 miliardi, che supera di 29 miliardi l'incremento conseguito nel primo trimestre del 1961 (135 miliardi). L'aumento è stato destinato per 64 miliardi a nuovi impieghi in lire e per 100 miliardi a nuove operazioni in valuta.

Debbo ricordare a questo punto che, essendosi mantenuta soddisfacente la situazione della bilancia dei pagamenti, nel gennaio di quest'anno la Banca d'Italia ha potuto procedere ad un più generalizzato aumento della liquidità del sistema bancario mediante la riduzione dal 25 al 22,5 della percentuale delle riserve obbligatorie. L'ammontare svincolato è pari a circa 190 miliardi di lire.

Così, al 31 marzo scorso, il rapporto impieghi-depositi era del 71,4 per cento, rispecchiando una situazione adeguata alle esigenze operative delle aziende.

Se questo è stato l'andamento del credito, non bisogna dimenticare con quale eccezionale rapidità il mercato finanziario si è adeguato alla nuova struttura economica del nostro paese. Basti pensare, a misurazione di tale fenomeno, che i fondi attinti al mercato, attraverso l'emissione di valori mobiliari, dai 300 miliardi di dieci anni fa sono passati ai 600 miliardi di cinque anni fa, per giungere a 1.300 miliardi in entrambi i due anni più recenti. I mezzi convogliati, direttamente o indirettamente, verso il settore privato, sono passati in media da circa la metà nel primo quinquennio a quasi 9 decimi del totale dei fondi raccolti nel biennio più recente.

Nei primi quattro mesi del 1962 sono state realizzate emissioni di azioni a pagamento per 288 miliardi, cioè 43 miliardi in più rispetto al primo quadrimestre dell'anno precedente (245 miliardi). Le emissioni di valori

mobiliari a reddito fisso sono ammontate a 366 miliardi, riguardanti in prevalenza obbligazioni degli istituti speciali di credito il cui ricavato — come ho detto — è destinato, attraverso la loro intermediazione, ad investimenti sia nel settore pubblico sia in quello privato. Pur considerando che 104 miliardi di obbligazioni emesse dal consorzio di credito per le opere pubbliche per il finanziamento del « piano verde » derivano dalla conversione di buoni del tesoro novennali venuti a scadere, la raccolta obbligazionaria effettiva operata nei primi quattro mesi di quest'anno (262 miliardi) risulta di entità più che doppia di quella realizzata nell'analogo periodo del 1961 (118 miliardi).

A chiusura di questo esame del mercato monetario e finanziario, fornisco l'ultimo dato disponibile sulla circolazione monetaria. A fine aprile essa ammontava a 2.680 miliardi, con una diminuzione di 186 miliardi rispetto a dicembre, diminuzione tipica dei primi mesi dell'anno e superiore a quella che si ebbe nel corrispondente periodo dello scorso anno (174 miliardi).

La circolazione continua, quindi, a mantenersi strettamente collegata allo sviluppo del reddito.

Se questo, onorevoli colleghi, è il quadro congiunturale, sia per quanto riguarda il sistema economico sia il mercato monetario e finanziario, mi pare che se ne possa essere più che soddisfatti. La situazione esposta, che risulta di chiara evidenza, mi dispenserebbe, quindi, da ogni ulteriore polemica con quanti, da alcuni mesi in qua, credono di potere quotidianamente constatare un cedimento del mercato, determinato da una crisi di sfiducia, da diffidenza e da preoccupazioni politiche.

Tuttavia, non sarei franco verso me stesso, verso il Parlamento e verso l'opinione pubblica del paese, se non sottolineassi, prima di passare all'esame dei dati relativi al bilancio dello Stato, che in tre settori esistono problemi che hanno richiesto e richiedono la particolare attenzione del Governo. Uno di questi è rappresentato dal mercato finanziario, quale si esprime soprattutto, ma non soltanto, attraverso la borsa; l'altro è rappresentato dall'andamento dei prezzi e del costo della vita; il terzo dalle previsioni che gli operatori economici fanno circa il prossimo futuro.

Il mercato finanziario, pur avendo avuto nei scorsi mesi, per quel che riguarda costituzione di nuovo risparmio e nuove emissioni, l'andamento soddisfacente che ho illustrato, ha manifestato, attraverso le quotazioni di borsa, vive preoccupazioni per al-

meno due provvedimenti preannunciati nel programma di Governo; l'istituzione di una imposta cedolare di acconto, la prossima decisione sul problema dell'energia elettrica.

Per quanto riguarda l'istituzione dell'imposta cedolare, l'approvazione del relativo provvedimento, venerdì scorso, da parte del Consiglio dei ministri, ha messo finalmente il mercato e gli operatori in condizioni di giudicare con cognizione di causa, e di uscire dalle fasi alterne di ottimismo e di pessimismo che un sottile giuoco speculativo ha saputo quotidianamente alimentare. L'istituzione di quell'imposta, come vi chiarirà con più competenza il collega Trabucchi, ha avuto uno scopo di giustizia tributaria. Essa ha mirato, da una parte a rafforzare in concreto la nominatività azionaria, alla quale nessun governo democratico degno di questo nome potrà mai rinunciare; a colpire, dall'altra, con un sistema più aggiornato e più efficiente, i redditi che si erano finora sottratti ad ogni tassazione. Contemporaneamente essa ha anche alleggerito il sistema di rilevazione fiscale da strutture che, severe in potenza, avevano finito col non avere alcuna portata pratica.

Ma l'istituzione dell'imposta cedolare di acconto non ha mirato a questi scopi tributari soltanto. Essa va collocata nel complesso dei provvedimenti ai quali le autorità finanziarie dedicano la loro attenzione, ai fini di preparare il terreno alle future decisioni che dovessero intervenire in materia di energia elettrica.

E qui vengo al punto dolente delle discussioni di queste ultime settimane. Il Governo non ha preso ancora una deliberazione riguardo a questo importante e grave problema, anche se gli studi in proposito sono in uno stadio abbastanza avanzato. Ma le autorità finanziarie, sia politiche sia tecniche, hanno il dovere di porsi tempestivamente tutte le possibili alternative e di preparare le condizioni tecniche anche per le soluzioni che potrebbero apparire come le più radicali. E poiché alternativa radicale è considerata quella di una nazionalizzazione che venisse attuata, per quanto riguarda gli indennizzi, col sistema della conversione delle azioni in obbligazioni, ecco che l'imposta cedolare di acconto, come altri possibili provvedimenti, intende predisporre il mercato a valutazioni comparative, tranquille e realistiche, fra i vari tipi di titoli e la loro relativa convenienza. Si è detto che l'eventuale nazionalizzazione dell'energia elettrica determinerebbe non si sa quali esborsi da parte dello Stato e darebbe luogo a non si sa quale processo

inflazionistico. Affinché questa visione delle cose non trovi credito, dirò, come mio giudizio in generale, e senza riferimento, evidentemente, a decisioni che il Governo non ha preso, che la conversione, sia pure massiccia, di un tipo di titolo con un altro non determina questi effetti, anche se pone delicati problemi di equilibrio fra l'ammontare dei vari titoli di cui il mercato finanziario si alimenta, secondo le propensioni dei risparmiatori. Comunque, come l'imposta cedolare di acconto ha rappresentato, per i possessori di titoli, un punto fermo di valutazione, rispetto alle così dette anticipazioni ora ottimistiche ora estremamente pessimistiche, così sarà il provvedimento dell'energia elettrica, quando esso sarà concretamente deliberato. Del resto, il Governo ha ben detto qualche cosa con riguardo ai piccoli risparmiatori, perché essi, adottando un atteggiamento prudente, si sottraggano al giuoco della speculazione.

Concludo dichiarando che i provvedimenti che hanno inciso o potrebbero incidere sul mercato finanziario, pur essendo assai complessi e dovendo richiamare per lungo tempo la vigilanza e l'attenzione del Governo, non sono tali da influire sul processo di sviluppo economico e, soprattutto, da rappresentare una sia pur lontana minaccia alla stabilità monetaria, e non sono nemmeno tali da arrestare la tendenza del mercato finanziario alla espansione, quale si è registrata negli ultimi tempi, in relazione alla costituzione rapida di un nuovo risparmio.

Passo all'argomento dei prezzi e del costo della vita. Da alcuni mesi a questa parte il sistema dei prezzi accusa spinte più accentuate, tanto al livello dei prezzi ingrosso, quanto, e in maniera assai più diffusa, al livello dei prezzi al consumo. Per le quotazioni ingrosso delle merci gli aumenti — anche se tali da far lievitare l'indice generale dei prezzi ingrosso del 2,7 per cento in sei mesi, e cioè, si badi bene, dal settembre dello scorso anno — sono rimasti in realtà sufficientemente circoscritti. Praticamente, essi hanno riguardato infatti soprattutto i prezzi dei prodotti agricoli, la cui domanda interna, e soprattutto estera, ha avuto — in relazione anche ai meno favorevoli raccolti registrati nel 1961 in non pochi paesi — una brusca espansione. Anche così limitati, gli spunti di rialzo non mancano però di suscitare giustificate preoccupazioni, tanto più che — riguardando per lo più beni finali di consumo — essi non possono non riflettersi immediatamente sui prezzi al consumo.

Più ancora che sui rincari dei prezzi ingrosso, l'attenzione va perciò portata sui prezzi al consumo, che già da circa sei mesi sono andati aumentando a un tasso medio valutabile — sulla base dell'indice generale dei prezzi al consumo calcolato dall'« Istat » — intorno allo 0,5 per cento al mese. All'ascesa dei prezzi concorrono infatti, in questo caso, non solamente i prezzi dei generi alimentari, peraltro accresciutisi in soli sei mesi del 2,6 per cento circa, al netto di quelle che possono essere le cause di maggiore spesa derivanti dall'inevitabile sostituzione — nel « paniere » dei consumi — degli ortofrutticoli di consumo invernale, meno pregiati, con gli ortaggi primaverili, più dispendiosi. Nello stesso periodo, risultano infatti aumentati in media — sempre sulla base degli indici « Istat » — del 3,1 per cento, e cioè in misura superiore, anche i prezzi dei beni non alimentari e dei servizi, e l'analisi per voci mostra come in questi aumenti sono coinvolti non solo beni non necessari — quali giocattoli, articoli sportivi, fiori — ma anche beni o servizi fondamentali di incidenza sui bilanci familiari, quali generi di abbigliamento, affitti, elettricità e combustibili, ecc.

Vi sono certamente motivi obiettivi di questa lievitazione, quali l'adeguamento di alcuni prezzi — quelli cosiddetti amministrativi — per alcuni servizi; vi sono anche aumenti di costo che si riversano direttamente sul consumatore; vi sono anche motivi psicologici, che, se non favoriscano, per lo meno non contrastano la lievitazione, sia pure non preoccupante, quale quella cui oggi assistiamo.

Ma, pur considerando tutte le circostanze obiettive, il fenomeno richiama l'attenzione del Governo, non tanto per la sua consistenza attuale, che non eccede i limiti di una sufficiente sicurezza, quanto per incontrollati sviluppi nel futuro. Su questa prospettiva il Governo intende richiamare l'attenzione delle organizzazioni economiche e di quelle sindacali, che dell'andamento dei prezzi e del costo della vita, e della sua incidenza nell'equilibrio monetario e produttivo, non possono non fare uno degli elementi fondamentali del loro giudizio e della loro conseguente azione. Il fenomeno, come ho detto, non è di questi ultimi mesi, ed è generale: si manifesta anche in paesi che non hanno governi di centro-sinistra o problemi relativi all'energia elettrica. Esami relativi all'andamento passato e futuro dei prezzi si svolgono negli Stati Uniti come in Germania, in Inghilterra come in Francia.

In Italia questo problema non richiede meno attenzione che altrove e la richiede soprattutto, non solo da parte delle organizzazioni imprenditoriali, che non devono favorire il rovesciamento sui prezzi di eventuali riduzioni di altri margini, ma neppure da parte delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, alle quali non deve sfuggire l'importanza decisiva delle riforme di struttura, alla realizzazione delle quali così grandemente è impegnato il Governo. Una politica economica responsabile è fondata su rigorose scale di priorità e le forze politiche e sindacali, interessate alla politica di centro-sinistra, non possono volere, nell'interesse dello sviluppo democratico, che tale politica si ponga tutti i problemi in una sola volta (questo potrebbe essere, se mai, il desiderio del campo avversario) anche se legittima è l'attesa delle classi lavoratrici che l'impostazione della programmazione globale sia premessa di una maggiore giustizia distributiva economica e sociale. Ma la programmazione, purtroppo, non può essere politica di immediata o vicina realizzazione, mentre il Governo deve essere in grado di fronteggiare e dominare, dal punto di vista monetario e finanziario, i fatti che si dovessero determinare nel futuro anche prossimo. Comunque, se il Presidente del Consiglio ce lo consente, i ministri finanziari vorrebbero indire una riunione per discutere con le confederazioni sindacali l'aspetto generale di questi problemi. D'altra parte, nessuno deve dimenticare che il Governo ha l'arma non solo della maggiore liberalizzazione di certe importazioni, ma quella delle manovre della tariffa doganale. E, d'altro verso, l'arma fiscale può essere sempre usata per rastrellare parte del potere d'acquisto destinato a consumi non necessari.

Il terzo problema riguarda le previsioni che gli operatori economici fanno sul prossimo futuro. Anche a queste previsioni, che possono essere più o meno ottimistiche secondo il variare della congiuntura, soprattutto internazionale, si tende ad attribuire carattere di sfiducia politica, sottraendole al campo proprio delle valutazioni e previsioni strettamente economiche. L'andamento degli ultimi mesi ha smentito — ripeto — le previsioni catastrofiche che si facevano fin dall'avvento del Governo di centro-sinistra. Per quanto riguarda il futuro, gli osservatori economici sanno di poter contare su una politica governativa che intende stimolare con tutti i mezzi, compresi i massicci investimenti pubblici predisposti in anni recenti (autostrade, « piano verde », scuola, ferrovie) la

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 MAGGIO 1962

congiuntura. L'Italia non presenta ancora i limiti dell'espansione produttiva determinati dalla indisponibilità di mano d'opera aggiuntiva e, per quel che riguarda la domanda estera; è dell'altro giorno la previsione dell'« Isco » secondo cui, in sede internazionale, fattori di origine strutturale e motivi d'ordine congiunturale giocano ancora nel senso di garantire, anche per il prossimo futuro, il proseguimento dell'attuale fase di espansione, seppure a tassi più contenuti.

Per concludere su questa parte, debbo osservare che, se i tre problemi cui ho accennato sono complessi, non si sottraggono a soluzioni opportune, solo che uno spirito di responsabilità democratica valga in tutti i campi, da quello delle forze imprenditoriali a quello delle forze sindacali e delle forze politiche.

Passando, a questo punto, alla considerazione dell'andamento della tesoreria che rappresenta, dal punto di vista monetario e finanziario, il condotto fra sistema economico e bilancio dello Stato, è da notare che alla fine del mese di aprile scorso, secondo le prime risultanze del conto del tesoro relativo a detto mese, il totale complessivo delle operazioni di cassa per il bilancio è asceso per gli incassi a miliardi 3.786 e per i pagamenti a miliardi 3.775, con una eccedenza attiva di 11 miliardi e con un incremento del 14,3 per cento per gli incassi e del 15,4 per cento per i pagamenti rispetto all'uguale periodo dell'esercizio scorso.

Tralasciando per ora ogni ulteriore indicazione, per la quale mi rimetto alla competente dettagliata esposizione del collega Tremelloni, aggiungo che nel solo mese di aprile di quest'anno l'aumento percentuale degli incassi e dei pagamenti di bilancio è stato rispettivamente del 16,3 per cento e del 25,6 per cento in confronto ai dati dello stesso mese del 1961. Si manifesta quindi per i pagamenti una spiccata tendenza all'aumento, che potrà essere ben fronteggiata dalla tesoreria, la quale ha attualmente larghe disponibilità. A fine aprile scorso il credito del Tesoro presso l'istituto di emissione risultava di 435 miliardi. Si tratta, ovviamente, di disponibilità di carattere transitorio che consentiranno allo Stato di far fronte alle occorrenze dei prossimi mesi, in cui si verrà ad avere un maggior volume di pagamenti, tanto in conto competenza quanto in conto residui.

Qualche considerazione meritano le altre operazioni di tesoreria, che riguardano il de-

bito fluttuante, i conti correnti ed altri debiti e crediti. Da un anno all'altro si nota un incremento abbastanza contenuto nel debito fluttuante, che dai 3.583 miliardi è passato ai 3.668 miliardi di fine aprile scorso. L'aumento di miliardi 85 è dipeso principalmente dalla maggiore consistenza dei buoni del tesoro ordinari, saliti al 30 aprile corrente anno a 1.936 miliardi, e dal maggiore saldo del conto corrente fruttifero con la Cassa di depositi e prestiti, di contro ai quali si è registrata l'estinzione delle anticipazioni temporanee della Banca d'Italia, risultanti nell'aprile 1961 in miliardi 64. Ha concorso anche alla formazione delle cennate maggiori disponibilità la permanenza in conti correnti di tesoreria di fondi affluiti dal bilancio, per i quali però è dato prevedere in un prossimo futuro un più accentuato utilizzo. Ma, in definitiva, la situazione di tesoreria è in grado di sostenere il prevedibile maggior peso che i pagamenti verranno ad avere nei mesi che seguiranno e, pertanto, può essere riguardata con tranquillità.

Nei riguardi del bilancio in corso, la previsione di spesa iniziale (effettiva e per movimento di capitali) è passata da lire 4.850,2 miliardi a lire 5.126,4 miliardi, e quella di entrata (sempre effettiva e per movimento di capitali) da lire 4.114,9 miliardi a lire 4.422,4 miliardi. Il disavanzo finanziario è passato, quindi, da lire 735,3 miliardi a lire 704 miliardi, con una diminuzione complessiva di 31,3 miliardi.

Per quanto riguarda, invece, gli accertamenti effettivi di entrata e gli impegni di spesa, ricordo che, a tutto aprile ultimo scorso, gli accertamenti di entrata effettiva ascendevano a 3.585,3 miliardi, di modo che, rispetto ai dieci dodicesimi delle previsioni di bilancio (miliardi 3.382,4), si è avuto un maggiore accertamento di miliardi 202,9, di cui 60,6 miliardi per effetto di intervenuti inasprimenti fiscali. Circa le spese effettive, sulla previsione aggiornata di miliardi 4.609,6 risultano già assunti impegni riferibili ai primi dieci mesi dell'esercizio per complessivi miliardi 3.688,9.

Prima di procedere all'analisi delle previsioni per il 1962-63, richiamo alcune risultanze provvisorie del consuntivo dell'esercizio finanziario 1960-61 e mi occuperò, anche più brevemente, dei residui. La spesa complessiva (spese effettive e per movimenti di capitali) rispetto alla previsione di 4.281,2 miliardi è risultata di 4.680,2 miliardi. L'entrata (entrate effettive e per movimento di capitali), inizialmente prevista in complessive lire

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 MAGGIO 1962

3.708,1 miliardi, alla fine dell'esercizio in esame è risultata di lire 4.308,6 miliardi. Di fronte ad un disavanzo finanziario previsto per lire 573 miliardi, la risultante differenziale finale è stata di lire 371,6 miliardi, con una riduzione rispetto alla previsione di 201,4 miliardi. Tale disavanzo finanziario deriva, a sua volta, dalla differenza tra il disavanzo effettivo di 402,7 miliardi e l'eccedenza attiva della categoria « movimento di capitali » di miliardi 31,1.

La cospicua riduzione del disavanzo è dovuta, in parte, agli effetti della legge n. 64 del 1955, che consente, com'è noto, lo slittamento all'esercizio successivo degli oneri derivanti da provvedimenti legislativi non perfezionati entro la fine dell'esercizio per i quali la relativa copertura è stabilita in bilancio, ed, in parte, dal maggior gettito di entrate tributarie derivante da un favorevole andamento dei cespiti fiscali.

I residui esprimevano al 30 giugno 1961 un saldo passivo netto di 1.365 miliardi, differenziale fra 2.320 miliardi per residui passivi e 955 miliardi per residui attivi. Va rilevato che la consistenza dei residui non corrisponde alla lievitazione delle entrate e delle spese statali, per cui il loro peso relativo negli ultimi esercizi finanziari è venuto progressivamente contraendosi al punto che, al termine del 1960-61, esso risultava dimezzato rispetto a quello accertato alla chiusura dell'esercizio 1950-51. Inoltre desidero affermare che, allo stato attuale, la consistenza quantitativa dei residui non costituisce un elemento di preoccupazione per la situazione di tesoreria. Una notevole parte dei suddetti residui riguarda, infatti, semplici partite contabili, poste compensative alla spesa ed alla entrata, somme a fronte di impegni per opere pubbliche da eseguire in futuro, ecc. In conseguenza di ciò i residui aventi un peso effettivo ed attuale sulla tesoreria potevano al 30 giugno 1961 stimarsi, secondo le rilevazioni della ragioneria generale dello Stato, in 560 miliardi per quelli attivi ed in 980 miliardi per quelli passivi, con una eccedenza passiva netta di 420 miliardi.

Del quadro dell'indebitamento complessivo dello Stato fanno parte anche le cosiddette « pendenze pregresse ». Si è soliti indicare con questa espressione l'ammontare degli oneri che lo Stato è in qualche modo giuridicamente obbligato ad addossarsi e che non ha ancora provveduto a sistemare con appositi provvedimenti di spesa. Si tratta cioè di oneri che a scadenza più o meno breve dovranno necessariamente essere inseriti nel bilancio

dello Stato, ma di questo vi parlerà il collega Tremelloni.

Passando ora ad esaminare, sommariamente, le previsioni dell'esercizio 1962-63, risulta che la spesa effettiva prevista ascende a 4.761 miliardi, a fronte di una spesa inizialmente prevista, per l'esercizio 1961-62, di 4.335,5 miliardi, con un incremento di 425,5 miliardi. Le entrate effettive sono previste in miliardi 4.482,2, con un incremento, rispetto alla previsione iniziale (4.050,3 miliardi) del corrente esercizio finanziario, di 431,9 miliardi. Il disavanzo effettivo, quindi, è previsto in 278,8 miliardi, in luogo dei 282,2 miliardi previsto per il 1961-62, con una diminuzione di 6,4 miliardi.

Se ai dati di parte effettiva si aggiungono quelli della parte di « movimento di capitali », le previsioni, per il 1962-63, risultano di complessive lire 4.519,4 miliardi, per l'entrata, e di lire 5.172,7 miliardi per la spesa, con un disavanzo finanziario di lire 653,3, contro le lire 735,2 miliardi dell'esercizio in corso.

Il collega Tremelloni, alla cui esposizione ancora una volta mi rimetto, vi intratterrà diffusamente sulle caratteristiche di tale bilancio, sulle destinazioni della spesa e sulle voci che giustificano le previsioni di maggiore entrata. Mi preme solo qui rilevare che il bilancio si riferisce all'ultimo esercizio di questa legislatura e, per questa sola ragione, esso pone una necessità di rigore maggiore di quanto non obblighi agli inizi di una legislatura, ciò soprattutto quando ad avallarlo sia un Governo come l'attuale, al quale le forze politicamente ostili hanno tutto il desiderio, la volontà e l'interesse di attribuire propositi piuttosto allegri e, in definitiva, inflazionistici. Gli uomini che, dal punto di vista tecnico, si sono assunti la consapevole e meditata responsabilità di realizzare il programma del Governo potevano misurare la portata di tali impegni e su essi prendere una decisione. Non possono, evidentemente, prendere responsabilità su vasti e gravosi nuovi oneri, anche se sacrosanti, non previsti nel programma iniziale. Il ricorso allo strumento fiscale, cui mi sono già riferito, può essere la sola alternativa, ma bisogna sapere vedere i limiti politici del ricorso stesso. Ed è questo un rilievo che deve essere inteso, in tutta la sua portata, da chi al Governo attuale e alla sua volontà innovatrice ha voluto dare credito.

Un cenno a parte meritano i piani di sviluppo in corso di attuazione, che rappresentano il sistema di raccordo con la programmazione globale e saranno inquadrati in essa, quando sarà formulata. Si tratta in complesso

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 MAGGIO 1962

di programmi che da quello per il risolleamento del Mezzogiorno e delle aree depresse del centro-nord, applicato fin dal 1950, vanno al piano decennale delle ferrovie ultimamente approvato. Tali piani, che escludono quelli non ancora approvati dal Parlamento, impegnano complessivamente un volume di spesa di 8.400 miliardi.

A chiusura dell'esercizio corrente, la spesa per la parte dei piani già attuata può essere calcolata dell'ordine di 3.400 miliardi, per oltre la metà spesi per i programmi riguardanti il Mezzogiorno e le aree depresse del centro-nord. Rimangono da spendere, a decorrere dall'esercizio 1962-63, 5 mila miliardi, la cui utilizzazione verrà a distribuirsi di massima nel corso di cinque esercizi. La spesa suddetta grava direttamente sul bilancio dello Stato, per il periodo di attuazione dei piani, all'incirca per il 50 per cento; per poco più di un altro 25 per cento è previsto per l'approvvigionamento dei fondi il ricorso al mercato finanziario, con carico al bilancio dello Stato dei piani di ammortamento da 20 a 35 anni, secondo i programmi. Per il residuo 25 per cento la spesa rimane a carico degli enti locali o di privati, con contributi pluriennali dello Stato. In tal caso l'onere sul bilancio dello Stato si sviluppa, a lungo periodo, mediamente per il prossimo trentennio.

La quota di spesa statale da coprire sul mercato finanziario è stata finora relativamente modesta per la parte dei piani già realizzata, e salirà invece gradualmente all'ordine del 40 per cento per la parte da realizzare nel prossimo quinquennio; ciò in dipendenza del fatto che il sistema ha avuto applicazione soprattutto per i piani di più recente approvazione (« piano verde », piano delle ferrovie, ecc). Per l'esercizio 1962-63 il complesso della spesa di competenza per i piani di sviluppo ammonta a 1.429 miliardi. Inoltre vale la considerazione che una parte di questa spesa consiste in contributi che determinano a loro volta altri impegni di spesa da parte dei privati.

Nel 1962-63 si avrà nella spesa per i piani di sviluppo un aumento dell'ordine di 300 miliardi almeno, in gran parte dovuto a sviluppi nei tre settori dell'agricoltura (attuazione del « piano verde »), delle costruzioni stradali ed autostradali (secondo piano autostradale e sviluppo dei lavori riguardanti le strade provinciali) e degli investimenti interessanti le ferrovie (piano decennale).

Onorevoli colleghi, la parte del mio discorso che riguarda gli aspetti congiunturali

della situazione economica e finanziaria italiana, l'inquadramento in essi dei problemi « a breve » che impegnano il Governo è esaurita. E io mi scuso dell'ampiezza, piuttosto tediosa, che ho dovuto dare a tale esposizione.

Debbo entrare, adesso, nel secondo vasto argomento che ho riservato alla mia trattazione, e che attiene ai problemi di struttura dell'economia italiana, e a quelli della programmazione, così legittimando la trasformazione del Ministero del bilancio in Ministero del bilancio e della programmazione. Per separare, anche attraverso una documentazione scritta, i due ordini di problemi, io ho avuto l'onore di presentare, stamane al Parlamento una nota su *Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano*. Si tratta di una nota redatta con i mezzi e con il materiale d'indagine di cui oggi si dispone, di una nota, cioè, che, precedendo gli strumenti e le analisi proprie della programmazione, non può avere la rigorosità che deriva da quegli apprestamenti. Tuttavia, a segnare la diversa base su cui si pongono i problemi « a breve termine » e quelli « a lungo » almeno per quanto riguarda il Governo, quel documento riveste una indubbia utilità e può essere oggetto di proficue discussioni, di suggerimenti e critiche in occasione del presente dibattito, dei quali sono fin d'ora grato, in nome del Governo, all'Assemblea.

Non mi dilungo sui vasti ed importanti problemi che nella nota scritta sono affrontati e ai quali mi permetto rinviare gli onorevoli colleghi. Dopo una premessa che inquadra i problemi, e le alternative di politica economica possibili, la nota tratta della situazione economica italiana all'inizio degli anni 1950, dei caratteri salienti del processo di sviluppo negli anni 1950, distinguendolo secondo i suoi risultati globali e secondo alcuni risultati, per così dire, disaggregati. Sono questi ultimi a mettere appunto in luce i gravi squilibri che, nonostante l'eccezionale sviluppo, ancora contraddistinguono l'economia italiana. Nell'ultimo capitolo sono esaminati piuttosto diffusamente gli obiettivi e gli strumenti della programmazione.

Riservandomi di entrare più ampiamente nella materia, dopo gli interventi dei vari oratori che avranno potuto prendere cognizione sia pure affrettata del documento (del che mi scuso), ritengo di dover più particolarmente soffermarmi sull'ultima parte della nota, su quella che attiene a decisioni che devono avere una immediata o prossima concretizzazione. Mi sia consentito di ripetere oralmente alcune considerazioni di questa parte conclusiva.

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 MAGGIO 1962

Dopo il primo generalissimo lavoro conoscitivo iniziato dalla commissione Papi, creata dal collega Pella, il Governo è venuto nella determinazione di creare una commissione di programmazione, che riunisca insieme gli esperti con i rappresentanti delle maggiori organizzazioni economico-sindacali di imprenditori e di lavoratori. Questo diverso modo di organizzazione della commissione di programmazione sottintende, da una parte l'esigenza di continuare nelle indagini conoscitive, dall'altra la volontà di creare un primo vasto incontro fra le grandi organizzazioni rappresentative di interessi, ai fini della soluzione dei problemi che la programmazione pone. La critica che vorrebbe assimilare la politica di programmazione democratica ad una politica di programmazione autoritaria è smentita da questa impostazione. E l'iniziativa privata, come l'iniziativa sindacale, sono chiamate intorno al tavolo della programmazione, a discutervi liberamente, proprio per cancellare quel pregiudizio. Ma se questo è uno degli scopi che si vogliono raggiungere, l'altro è costituito dalla volontà di iniziare a sottrarre le rappresentanze degli interessi degli imprenditori e dei lavoratori alla semplice e immediata considerazione della dinamica di un mercato spontaneo, che quotidianamente pone i suoi problemi, per fissarle su prospettive più generali, più di fondo e più a lungo termine. Ovviamente, non ci si può attendere che questo terreno di incontro ed il « piano » nascano in breve spazio di tempo. Occorre una lunga opera di orientamento e di persuasione al riguardo; occorre far comprendere a tutte le forze produttive e sindacali l'ordine di priorità con cui i problemi si pongono. Da qui discende la necessità di un quotidiano sforzo di conciliazione, di conciliazione soprattutto fra i problemi che sorgono « a breve » e quelli che verranno inquadrati e avviati a soluzione nell'ambito del piano. D'altra parte, tenendo conto del fatto che l'assetto razionale del sistema tributario è condizione *sine qua non* per una politica del « piano », si comprende come, accanto alla commissione di programmazione, sia utile costituire una commissione per la riforma tributaria, che lavori in parallelo con quella.

Ma il lavoro stesso della nuova commissione, come il lavoro generale dell'amministrazione pubblica, nel periodo intercorrente fra il momento presente ed il momento di redazione del « piano », che si collocherà a qualche anno di distanza, non avrebbe fondamento più certo e sicuro, più « programmatico » dell'attuale, se non si costituisse il più

rapidamente possibile l'organo tecnico necessario perché la commissione di programmazione, l'amministrazione pubblica, il comitato interministeriale per la programmazione, che dovrà sostituire l'attuale Comitato interministeriale della ricostruzione, abbiano a disposizione i documenti, le indagini, le ricerche necessarie alle loro decisioni. Su questo terreno ha trovato difficoltà la commissione Papi; su questo terreno troverebbe difficoltà la nuova commissione.

Poiché è nell'ambito del Ministero del bilancio che si articolerà l'attività di programmazione, ed all'uopo, secondo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, questo Ministero si convertirà, anche nel nome, in quello del bilancio e della programmazione, l'organo tecnico dovrà essere alle dirette dipendenze di tale Ministero, anche se dovrà avere una sua particolare autonomia per adempiere la propria funzione. E allo studio, al riguardo, la possibilità di trasformazione e di adattamento ai nuovi compiti di organi esistenti, si da utilizzare esperienze passate, innestando su esse le esigenze che nel frattempo sono maturate.

Naturalmente partendo da questo nucleo tecnico centrale, del quale lo Stato non ha potuto finora disporre in misura adeguata alle crescenti responsabilità che esso va assumendo nella direzione della vita economica, bisogna articolare diversamente l'attività tecnica di tutte le amministrazioni statali e pubbliche, che devono dare un contributo alla programmazione. Giova al riguardo considerare che alcune attuali insufficienze derivano soprattutto da una struttura dell'apparato amministrativo modellata quasi esclusivamente sulla tradizionale organizzazione verticale per settori. Come è noto, fra i vari settori dell'amministrazione pubblica esistono difficoltà gravissime e assai spesso insuperabili di coordinamento (difficoltà che spesso si riproducono anche nell'ambito di un medesimo dicastero), mentre la realizzazione di una qualsiasi politica di programmazione comporta che l'accento sia posto sugli elementi di carattere, per così dire, orizzontale. Quale che sia, infatti, il contenuto specifico di un determinato programma di sviluppo, si tratta sempre di un complesso di interventi che, sebbene aventi talvolta carattere settoriale, ricevono la loro giustificazione economica dalla loro simultanea e coordinata attuazione.

A parte il problema più generale della pubblica amministrazione, che richiederà ancora molto tempo per essere risolto, occorre trovare un congegno tecnico, il più efficiente e

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 MAGGIO 1962

rapido possibile, perché accanto alla struttura verticale della stessa operi una scarnita struttura orizzontale. Anche a questo proposito sono in corso studi ed indagini capaci di dare una immediata risposta al problema.

Ma vi è, onorevoli colleghi, tutta un'altra vasta gamma di modifiche importanti che vanno apportate ai nostri sistemi attuali, perché la politica di programmazione abbia un fondamento sicuro. Intendiamo alludere alla modifica dei modi e dei tempi di presentazione del bilancio dello Stato, alla modifica delle norme sulla contabilità dello Stato e, se è ammissibile il suggerimento, alla modifica di alcune strutture e procedure parlamentari oggi in vigore. Alcuni di questi aspetti sono stati considerati da esimi parlamentari, hanno fatto oggetto di particolari studi e proposte.

Si ricorda, in proposito, il disegno di legge di delega al Governo per la modifica delle norme sul patrimonio e la contabilità generale dello Stato presentato al Parlamento dal ministro Pella nel gennaio 1962. Tali studi e proposte richiedono solo di essere ricondotti ad una visione unitaria e coerente, ciò che il Ministero del bilancio sta studiando di fare al più presto.

Sarà innanzi tutto opportuno spostare la decorrenza dell'esercizio finanziario in modo da farlo coincidere con l'anno solare, ciò che permetterà di considerare i dati del bilancio dello Stato nel quadro più vasto della contabilità economica nazionale, e, quindi, anche in relazione agli obiettivi posti dai programmi economici generali.

Sarà poi necessario modificare radicalmente la struttura degli stati di previsione. Su ciò vi è una certa convergenza di posizioni tra le conclusioni alle quali sono pervenuti gli studi dell'amministrazione e le proposte avanzate in sede parlamentare. È generalmente riconosciuta l'urgenza di adottare nuove classificazioni delle entrate e delle spese: cioè una classificazione economica ed una classificazione funzionale. La prima permetterà di distinguere le spese correnti da quelle in conto capitale, cioè quelle di amministrazione da quelle di investimento; la seconda porrà in evidenza gli effettivi oneri di bilancio in rapporto a ciascuna funzione ed a ciascun servizio, in modo da rendere agevole una analisi precisa dei costi della pubblica amministrazione.

L'eventuale adozione di un unico disegno di legge comprensivo di tutti gli stati di previsione dei singoli ministeri comporterà una discussione unitaria e concentrata dei bilanci

davanti ai due rami del Parlamento, e cioè una modifica radicale della procedura di approvazione dei bilanci. Ma su ciò non potrà che decidere il Parlamento, dopo che il Governo avrà articolato le sue proposte al riguardo.

Più volte sono stati posti in rilievo i troppo lunghi tempi tecnici di esecuzione delle spese pubbliche come un innegabile sintomo di grave disfunzione amministrativa. Il fenomeno è particolarmente grave, se si considera che la percentuale maggiore dei residui passivi riguarda i settori dei lavori pubblici, dell'agricoltura e dell'industria, e cioè in primo luogo le spese di investimento. Sarà necessario, per eliminare questo inconveniente, non solo modificare alcune norme della legge di contabilità generale dello Stato, ma disporre gli stanziamenti in bilancio in relazione a programmi ben precisi e, possibilmente, a progettazioni già pronte.

Obiettivi strumenti della programmazione verranno così a porsi su una base estremamente concreta e funzionale, si da eliminare gli squilibri e da dare un equilibrato ed armonico sviluppo al sistema economico. Ma chiudendo con questa prospettiva l'esposizione fin qui fatta, onorevoli colleghi, ed auspicando che i propositi manifestati diano presto luogo non soltanto a decisioni concrete, ma ad ampi ed illuminati dibattiti, sembra utile ancora una volta sottolineare, se fosse ancora necessario, che dello sviluppo del sistema economico costituirà, in ogni caso, componente essenziale, non solo l'attività dello Stato e degli enti pubblici in genere, ma quella assai più estesa e decisiva delle organizzazioni imprenditoriali dei privati, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, senza della quale la programmazione democratica non avrebbe senso alcuno. (*Vivi applausi al centro e a sinistra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. La discussione dei bilanci finanziari comincerà domani.

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

SPADAZZI: « Modifiche alla tassa per l'occupazione di aree pubbliche » (3810);

RUSO SPENA ed altri: « Proroga dei termini per le richieste di apertura dei concorsi a cattedre universitarie di cui all'articolo 25 della legge 18 marzo 1958, n. 311 » (3817);

RAFFAELLI ed altri: « Modifiche e integrazione alla legge 18 aprile 1962, n. 208, sulla