

Le preferenze dei parlamentari in fatto d'onerosa legislazione

Ferdinando di Fenizio

Il ministro del Tesoro, sen. Medici, rivolgendosi alla Camera dei Deputati il 28 dell'ultimo marzo (ed analoghi concetti del resto si possono ritrovare nel discorso ancora dell'on. Medici, tenuto in Senato il 28 del giugno scorso) ebbe a rilevare innanzi tutto che negli anni scorsi il Parlamento aveva approvato numerose leggi addossanti al bilancio statale oneri tutt'altro che lievi. « Da calcoli compiuti dai miei collaboratori », egli disse, « risulta che il bilancio 1956-57 è gravato da spese, dipendenti dall'iniziativa parlamentare, per 300 miliardi ». E poco più innanzi, egli aggiungeva: « Gli onorevoli parlamentari hanno presentato in questa Legislatura proposte di legge comportanti spese continue per oltre 500 miliardi di lire annue; e proposte di spese *una tantum* per 1.500 miliardi di lire ».

A documentare questa affermazione, il sen. Medici aggiungeva al suo discorso un lungo elenco di proposte di legge di iniziativa parlamentare *ad iter* incompiuto, presentate nel corso della seconda Legislatura e comportanti, in caso di perfezionamento, oneri a carico del bilancio. Questo elenco si fraziona in quattro prospetti: dapprima a seconda che le proposte di legge siano presentate al Senato oppure alla Camera dei Deputati; poi a seconda che le stesse proposte di legge rechino al bilancio statale « oneri continuativi », oppure oneri « una volta tanto ».

Sembrò a noi che con questi elenchi il pubblico potere offrisse agli studiosi un materiale prezioso di indagine, per giudicare delle preferenze dei parlamentari, (Le preferenze del Parlamento, invero, come organo collegiale, sarebbero meglio precisate da indagini sulle leggi approvate e sottoscritte dal Presidente della Repubblica. Ma le preferenze dei parlamentari, in certo modo considerate singolarmente, meglio risultano dagli elenchi offerti dal ministro del Tesoro; sui quali la selettiva azione collegiale non ha ancora potuto manifestarsi).

Partendo dunque da questa premessa si provvide innanzi tutto, mettendo in luce i precedenti legislativi, ad accertare la vera natura delle varie proposte di legge, così elencate; natura che non sempre appare a prima vista dai titoli recati negli elenchi del senatore Medici. Si provvide poi a classificare, codificare ed elaborare, con procedimenti meccanografici (1), le varie proposte: ponendo in luce qualifica parlamentare del proponente (deputato o senatore); argomento trattato; luogo che ne avrebbe beneficiato, ecc. E si ottennero così vari prospetti statistici, la cui consultazione riesce senza dubbio istruttiva, anche se l'alto numero delle proposte di legge, di cui non può essere precisato l'onere sul bilancio statale, limita alquanto il valore della seconda parte della nostra indagine.

Chissà però che, manifestatasi l'utilità di siffatte ricerche, esse non possano, in futuro, approfondirsi.

(1) Desidero ringraziare vivamente, a questo proposito, Eliseo Tornielli che ha voluto con la consueta perizia seguire questo lavoro, nella sua fase meccanografica.

La prima indagine riguarda la distribuzione del numero delle proposte fra deputati e senatori. Il numero delle proposte elencate, infatti, è in tutto e per tutto, di 449. Ora, 329 sono avanzate da deputati; 120 da senatori. Poichè la Camera Bassa accoglie il 70% dei parlamentari, ed il Senato il residuo 30%, può aggiungersi che i deputati sono appena più solleciti dei senatori nello svolgere codeste attività (73% del totale). Ma lo scarto non è molto rilevante e significativo. (Tab. I).

Tab. I - Numero proposte di legge ad « iter » incompiuto presentate nel corso della seconda legislatura
(Distribuzione per argomento)

Argomento	Numero proposte		
	Deputati	Senatori	Totale
Organizzazione statale	98	31	129
Istruzione	22	14	36
Sanità pubblica	9	13	22
Assistenza pubblica	41	20	61
Difesa	3	—	3
Singoli enti locali	37	9	46
Giustizia	8	3	11
Lavoro	28	2	30
Provvedimenti diversi	16	2	
<i>Attività economiche:</i>			18
Edilizia	8	4	12
Lavori pubblici	25	7	32
Trasporti	1	4	5
Zone industr. - Zone depresse - Riorganizz. industrie - ecc.	33	11	44
	329	120	449

Tuttavia, la ricerca subito si approfondisce e diviene più interessante bandando agli argomenti delle varie proposte di legge. Esse sono da noi classificate a seconda riguardino: dapprima l'organizzazione statale; poi le funzioni giudicate essenziali per l'attività statale; istruzione, sanità e assistenza pubblica, difesa, giustizia, lavoro. Segue la voce: singoli enti locali; ed infine, con qualche specificazione, le così dette attività economiche: come sarebbero l'edilizia, i trasporti, le zone depresse e via elencando

Ecco che mai mostra il nostro elenco. Su 449 proposte di nuove leggi comportanti oneri per il bilancio dello Stato, un quarto riguarda l'organizzazione statale. I parlamentari mostrano di essere sensibilissimi alla situazione economica di coloro che appartengono all'amministrazione statale centrale o periferica; e

ARGOMENTO DELLE VARIE PROPOSTE DI LEGGE (1)

Personale dei ministeri, giudiziario, militare, civile nell'amministrazione militare, insegnanti delle scuole di diverso ordine e grado, agenti di pubblica sicurezza, magistrati, personale FF.SS., personale delle ambasciate e dei consolati, postelegrafonici - per miglioramenti retributivi - modifiche ai ruoli degli organici e dell'ordinamento - pensionamento.

Scuole elementari e medie - università - istituti di studio, di cultura, di ricerca, di restauri - cantieri scuola.

Assistenza tubercolotici - vaccinazioni - congressi - sistemazione di ospedali e di cliniche universitarie - assistenza gratuita ai non abbienti - cura e ricovero minorati psichici.

Pensioni di invalidità - danni grandine, gelo, alluvioni, incendi, terremoti ed altre avversità atmosferiche.

Assegnazione straordinaria per l'aeronautica militare - decorazioni al valor militare.

Provvedimenti finanziari a favore di province e comuni - monumenti, commemorazioni ed onoranze.

Istituzioni di tribunali - istituzioni di preture - riparazione errori giudiziari.

Pensionamento - previdenza sociale - disoccupati - avviamento al lavoro.

Provvedimenti epurativi - indennizzi a profughi - provvedimenti a favore di alcune basiliche e chiese - polizia del traffico e del turismo - polizia femminile - contributi e provvedimenti a favore di enti diversi.

Attività economiche:

Costruzione case popolari.

Costruzione strade ed autostrade - opere di bonifica - acquedotti - servizi telefonici - costruzione palazzi di giustizia - costruzione ospedali.

Appalti ferroviari - costruzione strade ferrate.

Provvedimenti a favore di zone industriali - finanziamenti speciali - sviluppi economici di zone depresse - riordinamento industrie solfifere - riorganizzazione aziende siderurgiche e metallurgiche.

Organizzazione statale

Istruzione

Sanità pubblica

Assistenza pubblica

Difesa

Singoli enti locali

Giustizia

Lavoro

Provvedimenti diversi

Edilizia

**Lavori pubblici
Trasporti**

Zone industriali - Zone depresse - Riorganizz. industrie ecc.

che sono molto spesso, per essi, colleghi ed amici. Non dimentichiamoci che su cento degli odierni parlamentari, venti all'incirca sono pubblici funzionari o pensionati dello Stato.

La pubblica assistenza, com'è comprensibile, viene subito dopo l'organizzazione statale, per numero di proposte di legge. Ne vanta, in verità, 61. Ma al terzo posto, ciò che palesa la sollecitudine dei parlamentari per il natio loco, oppure per il loro collegio elettorale, è la categoria: « provvedimenti in favore di singoli enti locali ». Si tratta in genere di provvedimenti finanziari a favore di province e di comuni; oppure della costruzione di monumenti; od infine di onoranze e commemorazioni che in qualche modo promettono di gravare sul bilancio statale. Orbene, vi è qualcuno che sospetti possa esistere un parlamentare non sensibile a siffatti seducenti richiami?

I provvedimenti in favore di attività economiche sono pur abbastanza numerosi: con alcune preferenze, tuttavia. In testa, sono le proposte di legge ri-

Tab. II - Numero proposte di legge ad « iter » incompiuto presentate nel corso della seconda legislatura (Distribuzione per regioni beneficiarie)

Regione	Numero proposte		
	Deputati	Senatori	Totale
Piemonte	2	—	2
Liguria	1	—	1
Lombardia	5	1	6
Trentino	2	3	5
Veneto	8	5	13
Venezia Giulia	3	—	3
Emilia	12	7	19
Toscana	13	1	14
Marche	6	4	10
Umbria	1	2	3
Lazio	17	7	24
Abruzzo	5	3	8
Campania	5	—	5
Puglie	10	2	12
Basilicata	1	—	1
Calabria	6	1	7
Sicilia	10	5	15
Sardegna	8	1	9
Italia	214	78	292
di cui:			
Ministeri	14		
Rapp. all'Estero	8		
	329	120	449

(1) Trascriviamo, in questo prospetto, gli argomenti delle varie proposte di legge, nonché la classe in cui quegli stessi argomenti furono assegnati. Ciò potrà servire ad interpretare le cifre numeriche esposte nei nostri prospetti.

guardanti i lavori pubblici: 32 proposte su 449 presentate. Vi è poi l'edilizia: vale a dire, più specificatamente misure per la costruzione di case popolari (12 proposte); i trasporti 5 proposte. Infine, si debbono elencare molte misure non altrimenti classificabili riguardanti zone industriali; zone depresse; riorganizzazioni di singole industrie, nelle quali il punto di vista e fors'anche l'interesse locale hanno modo di prendere corpo e misura.

Forse qualcuno ne sarà sorpreso. Ma non si direbbe che i parlamentari abbiano una visione particolarmente benevola per i compiti fondamentali di uno Stato moderno: istruzione, giustizia, difesa. Per l'istruzione, passi: 36 proposte non son poche, anche se esse non sembrano molto impegnative, a giudicare dalle somme complessivamente pretese. Ma la giustizia non annovera, in suo favore, che 11 proposte per un ammontare insignificante, come si vedrà. E la difesa non ha che 3 proposte, per un importo trascurabile.

Mutano i tempi e con essi mutano gli uomini, diceva un adagio latino appreso sui banchi delle scuole medie. Si trova qui conferma della sua profonda saggezza.

La distribuzione delle proposte di legge a seconda dei luoghi che, di esse, beneficerebbero (ove quelle misure giungessero in porto), non è meno significativa. Tre su quattro proposte riguardano l'Italia tutta intera. Ma il centinaio di

Tab. III - Proposte di legge ad « iter » incompiuto presentate nel corso della seconda legislatura e comportanti, in caso di perfezionamento, oneri straordinari a carico del Bilancio dello Stato

Argomenti	Proposte valorizzabili		Proposte non valorizzabili
	N°	miliardi	N°
Organizzazione statale	2	2,80	7
Istruzione	10	14,79	1
Sanità pubblica	4	2,55	2
Assistenza pubblica	31	82,78	8
Difesa	1	50,00	—
Singoli enti locali	30	686,88	2
Giustizia	—	—	—
Lavoro	—	—	—
Provvedimenti diversi	3	14,27	6
<i>Attività economiche:</i>			
Edilizia	9	207,85	3
Lavori pubblici	21	283,38	4
Trasporti	2	10,50	1
Zone industr. - Zone depresse - Riorganizz. industrie - ecc.	20	276,69	11
	133	1.632,49	45

provvedimenti restanti recherebbe vantaggi alle diverse regioni d'Italia in modo più disforme. Il massimo numero di proposte di legge riguarda, non a caso, il Lazio: 24 titoli. Seguono poi l'Emilia (19), e la Sicilia (15). Ancora, a ruota, la Toscana. Sappiamo che fra le regioni più povere vi sono Calabria e Basilicata. Orbene, per quanto riguarda la Calabria, essa, più o meno, si salva. Vi sono sette proposte di legge che, se accettate, recherebbero al bilancio dello Stato un onere di 200 miliardi: un terzo meno della Sicilia, ma sempre il doppio della Toscana (117 miliardi). Ma alla Basilicata, poveretta, nessun parlamentare sembra voglia pensare! Essa nell'elenco degli oneri straordinari, che incontreremo più innanzi, non compare quasi. (Tab. II).

Gli stessi criteri che ci hanno permesso di distribuire, per argomento, le varie proposte di legge, concedono pure la stessa distribuzione di quelle proposte, ponendo in luce gli oneri che quei provvedimenti causerebbero, se fossero approvati. Convien però aggiungere che la serie di frequenza originaria è, in quest'ultimo caso, meno robusta e significativa. Dapprima gli oneri *una tantum* devono essere tenuti separati dagli oneri continuativi: nè questi ultimi sono riferibili ad un unico lasso temporale. Poi, è da dire altresì, un certo numero di proposte, invero considerevolissimo (quasi la metà), non è valorizzabile, cioè di esse non si può indicare l'onere addossato al bilancio statale. Per queste limita-

Tab. IV - Proposte di legge ad « iter » incompiuto presentate nel corso della seconda legislatura e comportanti, in caso di perfezionamento, oneri continuativi a carico del Bilancio dello Stato

Argomenti	Proposte valorizzabili		Proposte non valorizzabili
	N°	miliardi	N°
Organizzazione statale	20	204,79	100
Istruzione	10	1,91	15
Sanità pubblica	6	60,93	10
Assistenza pubblica	8	57,32	14
Difesa	1	0,03	1
Singoli enti locali	4	84,50	10
Giustizia	2	0,02	9
Lavoro	9	131,62	21
Provvedimenti diversi	5	22,71	4
<i>Attività economiche:</i>			
Edilizia	—	—	—
Lavori pubblici	3	0,81	4
Trasporti	—	—	2
Zone industr. - Zone depresse - Riorganizz. industrie - ecc.	6	3,17	7
	74	567,81	197

zioni, dunque, le elaborazioni seguenti assumono un significato più ristretto delle precedenti. Qualche osservazione giudiziosa, tuttavia, è pur concessa: anche considerando tal colonna di cifre.

L'organizzazione statale (quanto a dire aumenti di stipendio al personale dello Stato di ogni ordine e grado; pensioni; modifiche ai ruoli degli organici) impegnerebbe il pubblico bilancio per 204 miliardi di oneri continuativi, valorizzate 20 sole proposte. Non sono però valorizzabili altre 100 proposte che cadono in questo titolo.

Gli enti locali assorbirebbero, se fossero accontentati i parlamentari, 700 miliardi in cifra tonda per oneri *una tantum*; il 40% del totale. Altri 700 miliardi in cifra tonda andrebbero, secondo i desideri dei parlamentari, alla edilizia (case popolari); ai lavori pubblici; alle zone depresse e via dicendo. Il resto (badando sempre agli oneri *una tantum*) è costituito da minuzie (Tab. III).

Invece si apprende dalla tabella relativa agli oneri continuativi che la grande favorita è pur sempre la « organizzazione statale » (200 miliardi); ma il « lavoro »

Tab. V - Proposte di legge ad « iter » incompiuto presentate nel corso della seconda legislatura e comportanti, in caso di perfezionamento, oneri straordinari a carico del Bilancio dello Stato

Regioni	Proposte valorizzabili		Proposte non valorizzabili
	N°	miliardi	N°
Piemonte	2	7,15	—
Liguria	1	2,10	—
Lombardia	3	6,55	—
Trentino	2	4,30	—
Veneto	10	6,77	—
Emilia	13	75,19	3
Toscana	12	117,52	—
Marche	9	27,18	1
Umbria	1	0,30	1
Lazio	12	42,71	2
Abruzzo	5	7,81	1
Campania	2	2,25	3
Puglie	11	62,29	—
Calabria	5	209,41	1
Sicilia	10	284,33	—
Sardegna	3	12,50	3
Italia	32	764,13	30
di cui:			
Ministeri	1		
Rapp. all'Estero	3		
	133	1.632,49	45

si assicura, da solo, 130 miliardi, per sole 9 proposte valorizzabili; e ne restano 21, in oneri non specificati. Dal canto suo, la sanità pubblica non vi appare che con 60 miliardi; la pubblica assistenza, con cifra più o meno della stessa grandezza. Mentre l'istruzione, con 10 proposte, guadagnerebbe soltanto 2 miliardi; la difesa 30 milioni; la giustizia 20. Si ha così conferma delle preferenze dei parlamentari, quali furono già in passato poste in luce. (Tab. IV).

Quanto alla distribuzione regionale degli oneri, essa riesce abbastanza significativa ove si badi ai soli oneri straordinari. Su 1.632 miliardi di oneri rilevati, 764 andrebbero a beneficio dell'Italia tutta intera. Il resto si distribuisce su tre regioni: Sicilia, Calabria, Toscana. Le cinque regioni più prospere del nord: Piemonte, Liguria, Lombardia, Trentino e Veneto, valorizzate tutte le proposte che furono avanzate dai parlamentari a loro favore (è caso raro, in cui ciò può avvenire), assorbirebbero 20 miliardi, la metà di quanto si richiede per il Lazio; un dodicesimo di quanto si pretende per la Sicilia.

Tab. VI - Proposte di legge ad « iter » incompiuto presentate nel corso della seconda legislatura e comportanti, in caso di perfezionamento, oneri continuativi a carico del Bilancio dello Stato

Regioni	Proposte valorizzabili		Proposte non valorizzabili
	N°	miliardi	N°
Lombardia	2	0,01	1
Trentino	1	0,18	2
Veneto	3	0,86	—
Venezia Giulia	—	—	3
Emilia	2	0,02	1
Toscana	1	0,15	1
Umbria	—	—	1
Lazio	7	5,55	3
Abruzzo	1	30,00	1
Puglie	1	0,01	—
Basilicata	—	—	1
Calabria	1	1,00	—
Sicilia	2	0,01	3
Sardegna	2	0,01	1
Italia	51	530,01	179
di cui:			
Ministeri	13		
Rapp. all'Estero	5		
	74	567,81	197

Anche la Campania è poco rappresentata in questi ultimi prospetti statistici, e sarebbe interessante porre in luce il perchè. (Tab. V e VI).

Così, questo nostro esame si conclude. Ch'esso sia stato fecondo, oppur no, non spetta a noi scriverlo. Di sicuro, pare ch'esso meriterebbe d'essere non soltanto ripetuto ed approfondito; ma esteso ad altre manifestazioni della vita parlamentare: per esempio alle interrogazioni al Governo, con risposta scritta od orale. Pure esse, se giudiziosamente classificate, potrebbero porre in luce alcuni aspetti di quella sociologia della vita parlamentare, che è parte integrante ed essenziale della vita politica collettiva.

D'altro canto va pure aggiunto, che questo nostro esame su dati rilevati ed elaborati *ex novo*, non fu neppure inutile dal punto di vista stesso che si proponeva l'onorevole ministro del Tesoro, aggiungendo i noti elenchi, al suo elevato discorso alla Camera. Egli argomentò, in sostanza, che la somma che così si addossa al pubblico bilancio è enorme e per nulla proporzionata all'incremento previsto delle entrate. Conviene, dunque, che i parlamentari siano assai più modesti, nelle loro richieste, egli disse.

Sin qui, ieri. Ma oggi, dopo questa indagine, potrebbe ancor aggiungere, sempre il ministro del Tesoro: « Tanto più che la maggior parte delle proposte così elencate sembra si pieghi piuttosto a fini di utilità particolare, che alle supreme finalità generali (giustizia, istruzione, difesa), cui aspira ogni moderna organizzazione statale ».

Recensioni critiche

LUIGI EINAUDI - *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, Giulio Einaudi editore, 1956, pagg. XVI-677, L. 3.000.

Molti anni si avrebbe dovuto aspettare in altri tempi prima di poter consultare un libro come questo che dà ordinatamente conto delle opinioni del primo presidente della Repubblica (De Nicola fu soltanto capo provvisorio dello Stato) sui molteplici problemi che hanno assillato la vita del nostro paese durante il periodo cruciale che va dal 1948 al 1955. Ripeto: molti anni, poichè in altri tempi la genesi e l'elaborazione delle decisioni politiche di maggior importanza erano sempre contornate da grande riservatezza. Adesso, invece, a causa del suffragio universale, con gli ingigantiti mezzi di informazione, tutto si fa in piazza, *coram populo*. Perfino la diplomazia, sempre piena di segreti, s'adegua ai tempi. (Forse, ed anzi senza forse, gli unici paesi dove ogni decisione politica è tenuta gelosamente nascosta fino al momento in cui se ne dà comunicazione ai governati, senza tante spiegazioni sul perchè e sul per come, sono quelli dove vige la così detta democrazia popolare o progressiva. Ma non scivoliamo fuori argomento).

Per quale ragione Einaudi s'è deciso, alla distanza d'un solo anno, a presentare al pubblico alcuni documenti riguardanti il suo settennato presidenziale? Chi sa leggere tra le righe trova la spiegazione nella prefazione del volume. La Costituzione dà al presidente della Repubblica alcune facoltà per quanto riguarda l'elaborazione e l'approvazione delle leggi, siano queste d'iniziativa governativa o parlamentare. Facoltà ben precise, che Einaudi ha ritenuto opportuno codificare con una pratica che potrà anche valere per i suoi successori. In sostanza, questa pratica non tanto consiste nell'influire direttamente od indirettamente sulla politica del Governo, solo responsabile davanti al Parlamento, quanto nell'intervenire continuamente mediante suggerimenti, osservazioni, considerazioni, che non richiedono « esplicita » risposta. Virgolo questa parola, perchè la richiesta d'una risposta sarebbe sembrata ad Einaudi usurpazione d'un potere altrui. Pertanto, i documenti raccolti in questo volume sono suoi, soltanto suoi, e nulla dicono, nè possono dire, sulle impressioni che la loro lettura suscitò a suo tempo nella mente degli uomini politici ai quali erano diretti.

Se ne avranno voglia, gli storici del futuro, ponendo a confronto gli scritti einaudiani ed i provvedimenti legislativi che in sostanza li avevano provocati, potranno trarne considerazioni e conclusioni sulla maggiore o minor efficacia degli interventi presidenziali. Non vorrei essere anticipatamente malizioso; ma, senza aspettare l'opera dei futuri storici, già fin d'adesso si può dire che l'efficacia è stata piuttosto scarsa. Non a caso, cessato il suo ufficio di presidente della Repubblica, Einaudi ha iniziato la pubblicazione dei quaderni intitolati *Prediche inutili*, i quali raccolgono le notazioni suggeritegli dagli avvenimenti