N. 1660-A
Resoconti XIV

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1971

ESAME IN SEDE CONSULTIVA DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA DEL MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

(Tabella n. 14)

Resoconti stenografici della 9ª Commissione permanente

(Industria, commercio interno ed estero, turismo)

INDICE

SEDUTA DI MERCOLEDI' 17 MARZO 1971

PRESIDENTE . . . . *Pag.* 582, 622, 625, 630, 632
ADAMOLI 625, 626
BRANDI, *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato* . . . 625
COLLEONI 630
MINNOCCI, *relatore* 582
NOÈ 624, 625
TRABUCCHI 626

SEDUTA DI GIOVEDI' 1° APRILE 1971

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 633, 641
BERLANDA 634
COLLEONI 634
MAMMUCARI 638
PIVA 633, 634

SEDUTA DI GIOVEDI' 15 APRILE 1971

PRESIDENTE *Pag.* 641, 647, 650, 651, 652, 653, 654
ALESSANDRINI 649
BIAGIONI, *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato* 647, 650, 651, 652, 653, 654
FARABEGOLI 651
MINNOCCI, *relatore* 641, 650, 651
PIVA 650, 654
TRABUCCHI 649

SEDUTA DI MERCOLEDI' 17 MARZO 1971

Presidenza del Presidente BANFI

La seduta inizia alle ore 10,10.

Sono presenti i senatori: Adamoli, Alessandrini, Banfi, Berlanda, Bertone, Bona-

dies, Catellani, Colleoni, De Dominicis, Fusi, Mammucari, Minnocci, Moranino, Noè, Piva, Scipioni e Trabucchi.

Interviene il sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato Brandi.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971

— Stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (Tabella 14)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca l'esame preliminare del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971 — Stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ».

M I N N O C C I , *relatore*. Onorevoli colleghi, la relazione al bilancio del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, al di là di una analisi delle varie voci di spesa, credo che debba rappresentare l'occasione per fare il punto sulla situazione economica del Paese. E questa esigenza deve essere tanto più sentita, in quanto l'attuale situazione economica e le prospettive future di sviluppo si trovano in una fase delicata, che occorre affrontare tempestivamente.

Come viene chiaramente posto in evidenza dalla relazione sull'attività svolta dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato nel corso del 1970 — documento per la prima volta presentato al Parlamento e per il quale la Commissione credo che debba rivolgere un particolare ringraziamento al ministro Gava — « il bilancio di previsione per l'anno 1971 si colloca in una fase particolarmente importante dello sviluppo del Paese. L'odierna congiuntura, infatti, mentre per un verso risente delle difficoltà conseguenti al calo produttivo degli ultimi mesi del 1969, per un altro verso è caratterizzata da alcune scadenze di rilievo nel quadro della crescita programmata dell'economia e della società italiana, scadenze implicate dalla formulazione del secondo Piano quinquennale secondo le opzioni del Progetto '80, dalla ristrutturazione del sistema d'intervento nel Mezzogiorno e nelle altre zone depresse, nonchè dall'avviata strategia di riforme destinata a portare il nostro Paese a più avanzati livelli di vita civile.

Tutto questo rende quanto mai delicato l'esame del bilancio in parola, ma nel contempo accentua il ruolo strumentale del bilancio stesso rispetto agli obiettivi di più ampia portata, evidenziando la necessità che le decisioni di spesa, da esso riferite al breve arco di un esercizio finanziario, vengano sempre più commisurate alla strategia della politica economica globale perseguita nel medio e nel lungo periodo ».

Partendo da queste premesse mi sembra pertanto opportuno articolare la presente relazione su alcune direttrici, le quali, partendo dall'analisi congiunturale del 1970, avviino il discorso sulla politica industriale e su quella del settore distributivo, che dovrà essere perseguita nei prossimi anni.

Agli inizi del 1971 l'economia italiana presenta ancora tensioni inflazionistiche e difficoltà produttive; gli stessi elementi cioè che hanno caratterizzato l'evoluzione congiunturale del 1970. L'esame della situazione attuale e delle prospettive a breve termine non può pertanto non ricollegarsi alle vicende economiche e ai consuntivi di tale anno.

Il reddito nazionale italiano, secondo le stime più recenti, dovrebbe essersi sviluppato nel 1970 ad un tasso reale collocabile fra il 5 e il 5,5 per cento. L'incremento realizzato è nettamente inferiore alle previsioni ufficiali formulate nell'autunno scorso (Relazione previsionale e programmatica: 6,5-7 per cento), alle possibilità produttive dell'apparato industriale e alle elevatissime esigenze di progresso sociale che si debbono soddisfare in tempi assai ravvicinati.

Come è noto, la causa fondamentale del mancato raggiungimento dei previsti e possibili obiettivi di sviluppo va essenzialmente ricondotta all'andamento della produzione industriale nel corso dell'anno. L'indice di tale produzione, calcolato dall'ISTAT

(edilizia esclusa), è in media cresciuto rispetto al 1969 del 6,6 per cento. Tuttavia, per qualificare il dato occorre tener presente che, trattandosi di rapporti fra medie, il calo produttivo dell'ultimo quadrimestre del 1969 accresce « statisticamente » l'incremento produttivo dell'anno successivo. La fase di ristagno infatti in cui la produzione industriale si è trovata praticamente per l'intero arco del 1970 (si possono escludere i mesi di gennaio e febbraio) è dimostrata dal fatto che l'indice ha oscillato intorno a valori superiori di appena il 2 per cento al massimo dell'anno precedente (luglio 1969).

I settori maggiormente in crisi sono stati quello tessile, estrattivo, chimico e metallurgico: i loro incrementi produttivi, sempre secondo l'indice calcolato dall'ISTAT per il 1970, sono risultati rispettivamente pari all'1,5 per cento, al 2,1 per cento, al 5 per cento e al 4,2 per cento.

Un cenno particolare va poi fatto per il settore dell'edilizia, il cui andamento non è considerato nell'indice della produzione industriale. Gli altri indicatori disponibili dimostrano peraltro come il settore stia attraversando una fase alquanto preoccupante, iniziatasi praticamente dal momento in cui sono venuti meno gli effetti stimolatori attribuibili alla legge 6 agosto 1967, n. 765, meglio nota come legge-ponte. L'indice della produzione edilizia nei grandi comuni, calcolato trimestralmente dall'ISTAT, è risultato per il periodo dicembre 1969-agosto 1970 inferiore dell'11,6 per cento rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente, mentre nell'arco di tempo gennaio-settembre 1970 il volume totale dei fabbricati iniziati, residenziali e non residenziali, ha presentato, nel confronto con l'analogo periodo del 1969, una flessione del 44,2 per cento.

Il mancato ritorno alla normalità può essere attribuito a molteplici fattori, che hanno interessato in diversa misura i vari settori industriali.

Ha soprattutto condizionato il tasso di sviluppo dell'attività industriale il persistere di agitazioni a livello di fabbrica, connesso allo svolgimento della contrattazione articolata. Sui ritmi di produzione hanno anche agito le perdite di lavoro dovute agli scioperi proclamati per indurre il Governo ad accelerare il varo delle riforme sociali, nonchè la difficoltà delle imprese a poter conseguire miglioramenti organizzativi delle linee di produzione in relazione all'applicazione dei nuovi contratti e della nuova normativa del lavoro (riduzione degli orari di lavoro, effettuazione di prestazioni straordinarie, eccetera). In alcuni settori ha inoltre operato quale fattore frenante l'inadeguatezza degli impianti, derivata dall'insufficiente sviluppo degli investimenti operati nel passato. Inoltre la capacità degli impianti effettivamente impiegabili ha subìto una riduzione più o meno ampia nei diversi rami d'attività, sia per l'accelerato logorio economico degli impianti stessi, sia perchè nuove norme in materia di lavoro ne hanno ridotto i tempi d'impiego.

Le difficoltà delle imprese industriali vanno anche ricondotte al fatto che nel corso del 1970 hanno fatto sentire appieno i loro effetti gli aumenti del costo del lavoro, delle materie prime e del danaro, decisi o intervenuti in precedenza. E mentre per quanto riguarda le materie prime e il danaro si è assistito ad una decelerazione nella dinamica dei rispettivi prezzi, per quanto concerne la manodopera il suo costo è continuato ad accrescersi, anche per effetto del meccanismo della scala mobile, scattata di ben otto punti nel 1970.

Infatti, i livelli retributivi, secondo gli indicatori ISTAT dei salari orari minimi contrattuali, hanno registrato — sempre nella media dell'anno — variazioni comprese fra il +13,1 per cento nel settore del commercio ed il +20,7 per cento in quello industriale, mentre i guadagni medi mensili di fatto nell'industria risultano mediamente accresciuti di oltre il +20 per cento. Occorre poi avvertire che gli incrementi salariali includono gli effetti della contrattazione integrativa aziendale, che ha fatto segnare uno sviluppo cospicuo (al novembre 1970 risultavano siglati circa tremila accordi a livello aziendale, che hanno interessato circa 1.400.000 lavoratori).

Per quanto riguarda l'andamento degli investimenti, mancano, come è noto, indicatori attendibili. Ma non c'è dubbio che hanno

inciso negativamente le difficoltà di accesso al credito da parte delle imprese — collegate alla politica restrittiva seguita soprattutto nella prima metà dell'anno per contrastare le tendenze inflazionistiche allora più accentuate e i movimenti di capitali verso l'estero — proprio nel momento in cui si riducevano i margini di autofinanziamento delle imprese stesse. Nell'ultima parte dell'anno invece si è profilato un fenomeno, riconosciuto anche in sede ufficiale, di flessione della domanda effettiva, con una contrazione della spesa e delle decisioni d'investimento in impianti e attrezzature nel settore industriale nel suo complesso e, in particolare, nel comparto edilizio.

Come elemento positivo del 1970 può figurare l'andamento dell'occupazione che, secondo l'ultima diagnosi congiunturale dell'ISCO, « per la seconda volta dal 1961, e nonostante il proseguimento di un massiccio esodo dal settore primario », è mediamente aumentata, anche se in misura in assoluto non eccezionale (85 mila unità); come sintesi tuttavia — e il rilievo è significativo — di una nuova riduzione di 24 mila unità nell'occupazione indipendente in senso stretto, di 148 mila unità nei cosiddetti coadiuvanti e di 107 mila unità nell'occupazione dipendente dall'agricoltura; cui si è contrapposto un incremento di 364 mila unità nell'occupazione dipendente extra-agricola.

Tale incremento, giova aggiungere, è il più consistente che sia stato registrato in un anno, dal momento in cui ha avuto inizio da parte dell'ISTAT, nel 1959, la rilevazione periodica sistematica delle forze di lavoro.

Il numero medio di ore lavorate da ogni singolo occupato, a sua volta, non dovrebbe essere risultato sostanzialmente diverso da quello del 1969, anche se in relazione ad una diversa distribuzione temporale e settoriale. La diminuzione contrattuale degli orari di lavoro intervenuta nel 1970 si sarebbe bilanciata infatti — nella media delle industrie — con il maggior numero di ore lavorative perdute per scioperi nel 1969.

Il contenuto aumento della produzione, in una fase di sviluppo della domanda interna per consumi, ha avuto riflessi sull'andamento degli scambi commerciali dell'Italia con i paesi esteri. Le esportazioni italiane sono risultate frenate dall'inelasticità dell'offerta interna (+ 12,4 per cento nel 1970 rispetto all'anno precedente), mentre le importazioni hanno fatto per converso registrare un andamento molto sostenuto (+20 per cento), con particolare riguardo, oltre che per i prodotti agricolo-alimentari, proprio per quei settori in cui più insoddisfacente è stata la evoluzione produttiva nel corso del 1970 (prodotti delle industrie metallurgiche, estrattive e chimiche). Ne è derivato un forte incremento del *deficit* della bilancia commerciale, che, in base ai dati doganali, ha raggiunto nell'anno considerato un volume di 1.095 miliardi di lire (raddoppiando il disavanzo del 1969, che già era stato un anno poco favorevole per il nostro commercio estero).

Il forte disavanzo della bilancia commerciale ha determinato, anche in relazione ad un andamento meno favorevole delle altre poste della bilancia valutaria, un elevato saldo negativo delle partite correnti, le quali hanno segnato nel relativo saldo una inversione di segno rispetto alla situazione del 1969. Si stima, infatti, per l'intero anno, un saldo negativo di circa 100 miliardi, a fronte di un avanzo nel 1969 di circa 1.000 miliardi di lire. Tuttavia la bilancia dei pagamenti nel suo complesso ha registrato progressivamente un miglioramento sostanziale rispetto alla situazione dell'anno avanti: essa si sarebbe chiusa, nei consuntivi provvisori dell'anno, con un attivo di oltre 200 miliardi di lire, a fronte degli 869 miliardi di disavanzo del 1969. Tale apprezzabile risultato è peraltro da mettere in relazione all'attivo presentato dalla voce « movimento di capitali », la quale, come è noto, presentava nel 1969 un disavanzo rilevante (— 1.877 miliardi di lire), dovuto soprattutto ai movimenti di capitale privato. Nel corso del 1970 si è avuta una minore fuoriuscita di capitali privati (infatti, l'ammontare delle monete italiane accreditate in conto capitale, che misurano le « fughe di capitali », si è quasi dimezzato rispetto ai livelli dell'anno prima)

e si è sensibilmente accresciuto il rastrellamento di fondi liquidi sul mercato finanziario internazionale da parte di imprese, enti e istituti finanziari pubblici e privati attraverso emissioni obbligazionarie e prestiti; e tutto ciò ha contribuito notevolmente a determinare l'attivo della voce « movimento di capitali » nel suo complesso.

L'aspetto positivo dell'avanzo registrato nella bilancia dei pagamenti va pertanto ridimensionato, tenuto conto che non è mai indolore e non sempre possibile pareggiare una bilancia dei pagamenti operando sui flussi di capitali. Si è dovuto far ricorso alla collaborazione internazionale, in primo luogo; e si sono ampiamente sfruttate le particolari posizioni creditizie del sistema bancario sull'estero e le differenze eliminabili fra tassi interni ed esteri esistenti alla fine del 1969, in secondo luogo. Nè si può infine omettere di considerare che le partite correnti, che sono quelle che più contano ai fini dell'attività produttiva, hanno dato risultati deludenti.

Per quanto riguarda i prezzi, sia all'ingrosso che al minuto, si è avuto nel 1970 un aumento superiore al 5 per cento, non molto dissimile da quello registrato in quasi tutti i paesi europei e negli Stati Uniti. Va peraltro notato che l'andamento dei prezzi ha presentato nel più recente periodo andamenti in qualche misura discordanti ed una differente localizzazione di spinte. La combinazione di questi fattori ha dato, quindi, luogo ad una dinamica mediamente più contenuta.

Il progressivo miglioramento della bilancia dei pagamenti e l'attenuazione delle tensioni nei prezzi, accompagnati alla soluzione della lunga crisi politica, hanno consentito all'economia italiana nell'estate dello scorso anno di superare la fase cruciale, nella quale si era giunti assai vicini alla stessa svalutazione della lira. Tuttavia non si può ritenere che dopo di allora ai miglioramenti monetari abbia fatto seguito l'attesa ripresa produttiva e degli investimenti. Certamente ha nuociuto il ritardo nell'approvazione del noto decreto-legge per il rilancio dell'economia, soprattutto in relazione alla mancata sincronia tra l'operazione di prelievo tributario e l'operazione di impulso alla produzione in termini di finanziamento degli investimenti. Gli ultimissimi dati produttivi disponibili (gennaio) sembrano indicare segni di ripresa della produzione industriale e di accelerazione delle esportazioni. Le decisioni di investimento sembrano invece essere ancora insufficienti, nonostante la crescente liquidità del sistema creditizio e una certa attenuazione dei tassi di interesse. In particolare, il settore edilizio, se non interverranno al più presto misure di rilancio, sembra avviarsi verso una crisi di proporzioni allarmanti, con ripercussioni negative anche sui numerosi settori collegati.

Le previsioni di un aumento della produzione industriale nel 1971 del 4,5 per cento e degli investimenti complessivi del 6 per cento in termini reali sono nonostante tutto possibili, anche perchè le premesse esistono (fattori produttivi inutilizzati, previsioni di sviluppo della domanda interna, liquidità, effetti delle misure di rilancio, eccetera). Ma resta da vedere se la normalizzazione dei rapporti sociali sarà rapidamente raggiunta e se la situazione politica potrà finalmente uscire dalle difficoltà attuali. Molto importante sarà infine anche l'attuazione delle improcrastinabili riforme sociali, sia sotto il profilo della compatibilità dei rispettivi costi con le risorse disponibili, sia sotto il profilo della loro idoneità a soddisfare le legittime attese del Paese.

La finanza pubblica anche nel 1970 ha fatto riscontrare i soliti squilibri e le consuete contraddizioni.

Alla fine dell'autunno caldo del 1969 gli esperti pubblici avevano stimato che il *deficit* totale della pubblica amministrazione (gestione di tesoreria, Cassa depositi e prestiti, Aziende autonome dello Stato) si sarebbe aggirato intorno ai 2.600 miliardi, il cui finanziamento non si sarebbe potuto effettuare come per il passato facendo massiccio ricorso al mercato dei capitali sotto forma di emissioni di obbligazioni, a causa della minore propensione dei risparmiatori a sottoscrivere tali titoli.

A fine anno, i dati consuntivi del Tesoro hanno dimostrato che il *deficit* è stato inferiore a quello previsto dagli esperti, cosicchè si è probabilmente determinato un vuoto di spesa, soprattutto nella parte concernente gli investimenti pubblici. Ciò dimostra ancora una volta che i bilanci di competenza non hanno più alcun significato, poichè le cifre in essi contenute, quasi sempre inflazionistiche, non hanno alcun riscontro nei conti di cassa, la cui gestione risulta restrittiva per la parte in conto capitale. Questo divario fra cassa e competenza è stato messo a fuoco nei suoi termini corretti nel « Libro bianco sulla spesa pubblica ». Cioè, le impostazioni preventive di competenza, come ho detto prima, hanno ipotizzato sviluppi di spesa, che poi, in realtà, le gestioni di cassa non hanno realizzato.

Certo non è questo il modo più corretto per pervenire ad una compatibilità fra risorse e spese. Specie ove si tenga conto della diversa dinamica, fra « cassa » e « competenza », nei due fondamentali settori di spesa. Il « Libro bianco » informa infatti che:

nel settore delle spese correnti, lo scarto fra preventivi e consuntivi si è aggirato (nel quinquennio considerato nel « Libro bianco ») intorno al 5 per cento in meno;

nel settore delle spese di capitale, invece, lo scarto fra preventivi e consuntivi è stato ben maggiore, intorno al 20 per cento in meno.

Da questa analisi si possono trarre le seguenti conclusioni: le spese in conto capitale dovranno evolvere in un contesto di calcolata compatibilità con le risorse disponibili del Paese, anche attraverso un recupero di elasticità nell'ambito della spesa pubblica. Le spese correnti dovranno evolvere esse pure in un contesto di calcolata compatibilità, ma anche in un contesto di efficienza. Il problema dell'ammodernamento della pubblica amministrazione si pone, a questo punto, con tutta l'urgenza dettata dalla consapevolezza che è necessario porci al passo con le strutture amministrative, finanziarie, operative, degli altri paesi della CEE.

Ma un quadro completo della finanza pubblica non può trascurare la preoccupante evoluzione della spesa degli enti previdenziali e locali, che nel corso dell'anno hanno ulteriormente appesantito la loro situazione finanziaria.

Dal quadro sopra tracciato risultano evidenti i gravi problemi che hanno contrassegnato il 1970. È necessario, quindi, che le incertezze e le tensioni che hanno caratterizzato l'anno trascorso possano essere attenuate nel corso del 1971, in modo da far riprendere al sistema economico il tasso di sviluppo che lo ha contraddistinto negli anni più recenti. E senza dimenticare che i problemi congiunturali sono spesso aggravati dallo sviluppo territorialmente e settorialmente squilibrato verificatosi nel nostro Paese e che va quindi affrontato in una visione globale di politica programmata.

Mi sono finora sforzato di dare un quadro, sia pure sintetico, dei problemi congiunturali non per estrarli dalla realtà economica nel suo complesso, ma per esigenze di ordine metodologico; consapevole, altresì della connessione inscindibile fra problemi di struttura e di congiuntura.

Infatti le crisi di breve periodo sono aggravate dagli squilibri settoriali e territoriali del nostro apparato produttivo, nonchè dalla deficienza di quei servizi sociali come i trasporti, la casa, la scuola, la sanità, che costituiscono il metro più valido per valutare se lo sviluppo economico si sia tradotto in benessere sociale. Se non si pone mano alle riforme di struttura, non si potrà evitare che i rimedi apportati nel breve periodo trasferiscano gli squilibri da un settore all'altro, senza poterli eliminare del tutto. In questo senso soltanto si può concepire di mettere in crisi il sistema creando equilibri più avanzati, che non significano affatto motivo di crisi economiche, ma azione coerente per modificare i rapporti di potere nella società, per scalzare posizioni acquisite, per aprire la prospettiva di un diverso tipo di struttura della produzione e del consumo. La crisi economica va, invece, in senso opposto a questi obiettivi: una forte ondata inflazionistica od una pausa

depressiva (e spesso i due fenomeni sono concatenati dato che in genere le politiche per combattere il primo generano il secondo) hanno effetti solitamente molto negativi: l'inflazione colpisce inesorabilmente i ceti più indifesi e alimenta nei ceti medi l'impazienza contro le rivendicazioni salariali e contro la spesa pubblica. La depressione colpisce anch'essa, attraverso la disoccupazione, le fasce di lavoratori che stanno ai margini della struttura produttiva. Le difficoltà finanziarie e la contrazione dei profitti che accompagnano una crisi economica conducono poi regolarmente ad un balzo in avanti della concentrazione industriale, con un aumento del grado di monopolio del sistema. La necessità di sorreggere settori o aziende in crisi costringe infine lo Stato ad invischiarsi in politiche di sostegno, che ne estendono il raggio di azione, ma in genere ne restringono la libertà, rafforzando i legami tra capitale privato e pubblico e bloccando risorse pubbliche per una finalità di semplice sussidio, ben difficile da abbandonare una volta accettata.

Non è quindi certo provocando una crisi congiunturale che si mette in crisi il sistema: anzi è assai probabile che se ne consolidino gli aspetti più regressivi e le forze più reazionarie.

Pertanto per affrontare congiuntamente i problemi di breve e di lungo periodo con una politica economica programmata è necessario che alla conflittualità dilagante di quest'ultimo anno si sostituisca una conflittualità partecipativa fra imprenditori e lavoratori quale premessa indispensabile per un rilancio della nostra economia.

A questa possibile nuova fase dei rapporti fra sindacati dei lavoratori e degli imprenditori deve però corrispondere, da parte delle forze di governo, una politica idonea ad indirizzare gli investimenti verso gli obiettivi tracciati nel Progetto '80 e che dovranno al più presto tradursi nel nuovo piano quinquennale. Infatti senza un rilancio della politica di programmazione è illusorio poter pensare che le forze sociali, quasi per incanto, indirizzino i loro sforzi verso fini di utilità generale e non verso la difesa di gretti interessi corporativi.

La prima esperienza di economia programmata in Italia è ormai chiusa e se i risultati non possono dirsi del tutto soddisfacenti, non si può d'altra parte non riconoscere che sul piano concettuale ha costituito di per sè un fatto rivoluzionario.

La scelta della programmazione economica è stata compiuta, infatti, come sbocco di un lungo e complesso processo di maturazione dell'attuale maggioranza politica e, soprattutto, in conseguenza della passione determinante delle sue componenti più avanzate.

Il metodo di una programmazione democratica è stato adottato per il perseguimento delle finalità di fondo di uno sviluppo economico più equilibrato in una società più equa, vale a dire per il superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali, che hanno fino ad oggi caratterizzato l'economia italiana.

Il risultato più importante conseguito dal Programma è stato quello di far accettare alle forze politiche, anche le meno avanzate, il concetto stesso della politica di programmazione quale unico strumento per sviluppare ordinatamente il sistema economico e sociale. Infatti dopo le polemiche degli anni passati sullo stesso concetto di programmazione, oggi nessuna forza politica, economica e sociale rifiuta a priori il metodo della programmazione. Si può, dunque, ben dire che gli anni '80 consacrano un nuovo modo di gestione dello sviluppo economico e sociale del Paese.

Se dal piano concettuale scendiamo all'attuazione concreta del primo programma quinquennale non si può non riconoscere che alla specificazione di obiettivi di vasto impegno non ha sempre corrisposto l'attività legislativa di approvazione di leggi essenziali, come quella sulle procedure della programmazione o le leggi relative a varie riforme di strutture (riforma tributaria, urbanistica, delle società per azioni, della pubblica Amministrazione, eccetera) e neppure ha sempre corrisposto una pratica costante e coerente di decisioni e misure di politica economica, che mirassero decisamente alla realizzazione degli obiettivi della programmazione. Si è spesso assistito a politiche, co-

me quella della spesa pubblica, od a certe decisioni d'investimento delle imprese pubbliche, che hanno eluso la necessità di attuazione sistematica del programma e quindi deluso le aspettative di rigoroso adeguamento ai canoni di una gestione programmata della economia. Gli orientamenti e le scelte dei centri decisionali pubblici dell'economia (Governo ed imprese pubbliche), non sempre aderenti alle esigenze della programmazione, sono stati poi accompagnati da scelte di centri decisionali privati, relative alla produzione ed all'impiego delle risorse, che sono spesso risultate insufficienti ed insoddisfacenti dal punto di vista di uno sviluppo economico programmato.

In questo contesto i due obiettivi sui quali s'incentrava il programma quinquennale, raggiungimento della piena occupazione ed eliminazione del divario economico e sociale tra le diverse aree del Paese, non sono stati raggiunti, anzi i problemi da essi posti, si sono aggravati.

Per quanto riguarda la piena occupazione, il programma prevedeva nel quinquennio un aumento medio annuo complessivo di 160 mila unità; alla fine del quinquennio questo obiettivo si è dimostrato non solo eccessivo, ma irrealistico, poichè l'occupazione complessiva media annua invece di aumentare è diminuita di circa 50 mila unità.

Ci siamo pertanto trovati in presenza di una grossa deficienza del nostro processo di sviluppo economico, in cui l'aumento della produzione è rimasto legato all'aumento della produttività, con un bassissimo aumento dell'occupazione. Da una parte, l'aumento della capacità si è avuto in settori e con tecniche ad alta intensità di capitale, cosicchè tale aumento ha comportato un incremento di occupazione relativamente modesta; dall'altra, la razionalizzazione e la riorganizzazione aziendale hanno fatto aumentare la produttività dei già occupati e quindi la produzione, anche senza aumento della capacità.

Tutto sommato, non è azzardato affermare che il problema del pieno impiego si collega strettamente alla questione del dualismo fra Nord e Sud; il superamento di questo fattore di squilibrio profondo nelle strutture nazionali e la politica della piena occupazione tendono, in larga parte ad identificarsi. Pertanto la più grave inadempienza rispetto agli obiettivi ed alle direttive della programmazione è stato l'andamento del processo di sviluppo economico nel Mezzogiorno.

È questo certamente un problema che merita una disamina quanto più ampia possibile, non soltanto per le conseguenze che la sua risoluzione dovrà avere sullo sviluppo industriale, ma soprattutto perchè, come ha affermato pochi giorni or sono proprio qui al Senato il Presidente del Consiglio, onorevole Colombo, « la politica del Mezzogiorno dovrà essere un elemento essenziale e centrale della politica economica del Paese ».

La politica di sviluppo delle aree depresse conta in Italia ormai venti anni. I risultati conseguiti in questo ventennio — soprattutto nel Meridione, che di tale politica ha rappresentato ad un tempo la chiave di volta ed il banco di prova — vengono generalmente considerati insoddisfacenti. Su questa insoddisfazione molto però ha influito l'illusione di poter colmare in un breve periodo di tempo le disparità di remota formazione che erano all'origine della differenziata fisionomia del panorama economico italiano. L'illusione cioè che bastasse rendere più agevole l'accesso al capitale e fosse sufficiente la disponibilità di ampie riserve di manodopera per risolvere un complesso sistema di equazioni, le cui incognite si chiamano anche progresso tecnico non incorporato nel capitale, valori istituzionali, fattore organizzativo, divario imprenditoriale o dirigenziale, fattore ambientale, tradizione culturale, eccetera.

Cionondimeno, la concezione della politica in favore delle aree depresse, e specialmente di quella meridionalistica, almeno nelle prime due fasi che l'hanno caratterizzata, appare tuttora sostanzialmente esatta: realizzazione, nella prima fase, di grandi opere infrastrutturali e di profondi interventi in campo agricolo; incentivazione, nella seconda, rivolta soprattutto alla creazione di impianti industriali.

Errori parziali di impostazione sono stati certo compiuti, ma ogni sperimentazione ed ogni programma profondamente innovativo ne comporta. Occorre peraltro riconoscere, ad onor del vero, che anche talune critiche mosse alle scelte effettuate si sono col tempo rivelate inesatte.

Se quindi i risultati non sono stati conformi alle aspettative, non è tanto alla iniziale impostazione concettuale di tale politica che occorre rivolgere l'attenzione, quanto alla sua attuazione pratica. È qui, infatti, che si sono registrati i più gravi inconvenienti. Non sembra necessario, in questa sede, esaminare analiticamente le cause di questi inconvenienti, essendo in generale ben note. Basterà solo ricordare le distorsioni di natura extra-economica subite da taluni organismi operativi; la politicizzazione di soluzioni che dovevano invece essere riguardate sotto il solo profilo tecnico-economico; l'affievolimento dell'intervento ordinario dello Stato, che ha finito col rendere sostitutiva, anzichè aggiuntiva, l'azione dell'intervento straordinario; l'inefficacia, sul piano concreto, di molte delle misure predisposte; la complessità e macchinosità delle procedure amministrative; l'improvvisazione con cui sono stati varati molti provvedimenti, talvolta contraddittori fra loro, e il clima di incertezza che di conseguenza ne è nato.

Purtroppo, codesti inconvenienti sul piano pratico si sono acuiti proprio nella terza fase della politica meridionalistica, iniziata nel 1965 con l'emanazione della legge n. 717, a causa del complesso e sofisticato sistema d'intervento concepito con la legge di cui stiamo discorrendo.

Ma per un quadro più esatto della nuova realtà del Mezzogiorno, ritengo opportuno analizzare, anche se brevemente, i dati statistici sulla politica meridionalistica fino ad oggi svolta, anche per poter obiettivamente considerare se i risultati sono stati conformi ai mezzi impiegati.

Un calcolo preciso delle spese che la politica meridionalistica nel suo complesso ha comportato fino ad oggi non è purtroppo possibile, dato che solo per le normali fonti finanziarie della Cassa si è in grado di determinare l'importo effettivo delle somme stanziate fino a tutto il 1969.

Alla scadenza di tale anno, la Cassa ha avuto complessivamente a disposizione per l'attuazione dei suoi interventi una somma pari a quasi 6.000 miliardi (per l'esattezza lire 5.911.100.321.165). Di tale somma, poco meno di 5.000 miliardi risalgono ai vari stanziamenti concessi alla Cassa dalle varie leggi che hanno via via integrato l'iniziale fondo di 1.000 miliardi stabilito dalla legge n. 646 del 10 agosto 1950; 54 miliardi di lire all'incirca sono costituiti dai rientri per quote interessi dei crediti IMI-ERP; 640 miliardi circa derivano dai vari prestiti esteri che la Cassa ha contratto, sempre fino al 31 dicembre 1969, per i finanziamenti industriali; circa 218 miliardi risalgono, infine, a varie fonti.

La suindicata cifra di quasi 6.000 miliardi deve essere inoltre integrata dai fondi che, sempre al 31 dicembre 1969, sono stati messi a disposizione per l'attuazione di piani di interventi straordinari previsti da provvedimenti di legge nazionali a favore di specifiche zone dell'Italia meridionale, ma che comunque risultano sempre rientrare nel quadro della politica svolta in favore del Mezzogiorno. Questi ultimi fondi possono, in via approssimativa, calcolarsi ammontanti a circa 540 miliardi così ripartiti: 300 miliardi circa per l'attuazione a favore della Calabria del piano organico di opere infrastrutturali previsto dalla legge 26 novembre 1955, numero 1177; 40 miliardi per l'attuazione a favore della città di Napoli del piano di opere infrastrutturali stabilito dalla legge 9 aprile 1953, n. 297; circa 200 miliardi, infine, per l'attuazione del piano di rinascita della Sardegna di cui alla legge 11 giugno 1962, numero 588.

Si arriva così alla somma di circa 6.540 miliardi, che peraltro è ben lontana dall'esaurire tutte le voci di stanziamenti che l'intervento straordinario a favore del Mezzogiorno ha comportato nel suo complesso

nei primi diciannove anni della sua attuazione. È in effetti da rilevare che alla suaccennata ultima cifra sono anche da aggiungere i fondi via via stanziati nello stesso periodo dalla Regione sarda e da quella siciliana per l'attuazione degli interventi aggiuntivi dalle stesse promossi per favorire lo sviluppo economico dei territori di loro competenza, come pure gli oneri che l'erario dello Stato ha dovuto sopportare nei diciannove anni considerati per l'applicazione delle agevolazioni fiscali e di vario genere, pure predisposte per favorire il sorgere ed il prosperare di attività produttive nel Mezzogiorno.

A fronte dei predetti 6.540 miliardi, i dati statistici pubblicati dalla Cassa per il Mezzogiorno indicano che, alla stessa data, gli investimenti direttamente compiuti o direttamente suscitati ammontavano a 7.903,5 miliardi, di cui 4.462,7 nel settore industriale.

È peraltro da tener presente che — secondo i più recenti dati dell'ISTAT — il complesso degli investimenti lordi fissi, realizzati sempre al 31 dicembre 1969, nel settore industriale, raggiunge 6.502,9 miliardi in lire correnti (1) che rappresentano, sul totale degli investimenti industriali lordi fissi realizzati nel Paese, una percentuale del 21,84 per cento.

Senza dubbio, la massa non indifferente di opere pubbliche che la Cassa ha realizzato fino a tutto il 31 dicembre 1969 e più ancora le migliaia di miliardi che sono stati investiti in nuove iniziative industriali, sempre nel periodo considerato, hanno influito notevolmente sull'economia meridionale che, effettivamente, alla fine del 1969, presenta un quadro molto diverso da quello degli anni passati, specie per quel che concerne la sua struttura industriale.

Una valida conferma del processo di sviluppo industriale venutosi a determinare nel Sud è del resto fornita dai copiosi dati statistici a disposizione, dei quali ritengo opportuno in questa sede limitarmi a fare un accenno soltanto ai più significativi, quali, ad esempio, quelli concernenti la diversa partecipazione nel tempo dei settori agricolo, industriale e terziario alla formazione del prodotto lordo complessivo nel Mezzogiorno.

È in effetti da rilevare che, in base ai dati attualmente disponibili, mentre nel 1965, in lire correnti, le percentuali della partecipazione dell'agricoltura, dell'industria e del settore terziario alla formazione del prodotto lordo complessivo meridionale erano, rispettivamente del 39,6 per cento, del 26,8 per cento e del 33,6 per cento, nel 1968 le stesse erano del 22,6 per cento, del 32,6 per cento e del 44,8 per cento.

Lo sviluppo dell'industria e delle attività terziarie determinatosi nel Mezzogiorno ha ovviamente avuto i suoi riflessi positivi anche sul piano del progresso sociale delle popolazioni meridionali, come risulta chiaramente, se solo si considera il forte incremento dell'occupazione aggiuntiva nell'industria realizzatosi nell'Italia meridionale, sempre alla fine dei primi diciannove anni di attività della Cassa.

Dai dati statistici a disposizione risulta, infatti, che dal 1951 al 1969 il numero degli occupati nel settore industriale ha registrato nel Mezzogiorno un incremento del 40,1 per cento, notevolmente superiore a quello verificatosi nello stesso periodo nel Centro-Nord.

Per quanto concerne invece le attività terziarie (commercio, comunicazioni e tra-

(1) Il divario tra le due cifre suesposte (4.462,7 miliardi e 6.502,9 miliardi) è dovuto non solo alla differenza fra i valori reali e i valori correnti ai quali si riferiscono rispettivamente le due cifre, ma anche alla circostanza che una parte degli investimenti industriali realizzati nel Sud sono stati effettuati o senza particolari agevolazioni o con agevolazioni diverse da quelle erogate dalla Cassa, quali ad esempio le già ricordate agevolazioni concesse dalle Regioni a statuto speciale, quelle connesse alle leggi rivolte a facilitare il credito alle piccole e medie industrie in tutto il territorio del Paese, eccetera.

sporti, credito ed assicurazione, attività sociali varie), l'incremento dell'occupazione, sempre nell'arco di tempo testè considerato, è ancora più considerevole, essendo stato del 33,6 per cento.

Notevoli appaiono del resto i mutamenti determinatisi nella distribuzione delle forze di lavoro meridionali per effetto del suaccennato incremento dell'occupazione aggiuntiva nell'industria e nei servizi.

Dai dati ufficiali risulta, infatti, che mentre la percentuale degli occupati nell'industria e nei servizi su tutti gli occupati nel Mezzogiorno era nel 1951, rispettivamente, del 20,1 per cento e del 23,2 per cento, nel 1969 questa percentuale era salita, rispettivamente, al 31,6 per cento e al 34,6 per cento. Al contrario gli occupati nel settore agricolo, nell'Italia meridionale, sono scesi dal 56,7 per cento nel 1951 al 33,8 per cento nel 1969.

Se comunque in via assoluta l'economia meridionale ha registrato notevoli progressi, tuttavia ancora alla fine del 1968, l'incidenza del Mezzogiorno sul complesso del reddito nazionale è stata soltanto del 22,7 per cento, mentre il reddito lordo per abitante è stato pari al 44,8 per cento di quello medio degli abitanti del triangolo industriale: meno cioè del reddito lordo per abitante rilevato nel Sud nel 1951, che risulta di poco superiore alla metà di quello riscontrato nello stesso anno nel triangolo industriale.

Nel 1969, comunque, il reddito netto globale a prezzi di mercato a lire correnti ammontavano, nel Sud, a 10.663,4 miliardi, equivalenti al 22,59 per cento rispetto ai 47.188 miliardi che tale reddito raggiungeva su scala nazionale.

Interessanti appaiono anche i dati concernenti l'evoluzione nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord dei consumi privati in relazione alle varie categorie di beni e servizi tra il 1951 ed il 1969.

Infatti, nel Mezzogiorno, se nel 1951 i consumi per l'alimentazione e l'alloggio costituivano sul totale una percentuale, rispettivamente, del 53,1 per cento e del 17,5 per cento, nel 1969 tali percentuali erano scese al 43,5 per cento ed al 17,1 per cento. Al contrario si rileva un aumento dei consumi di altri beni e servizi, quali, ad esempio, l'abbigliamento, l'igiene e i trasporti. In effetti, le relative percentuali — rispettivamente dell'8,2 per cento, del 4,3 per cento e del 3,4 per cento nel 1951 — risultavano essere nel 1969 del 9,7 per cento, del 7,3 per cento e dell'8,8 per cento.

Comunque, nonostante l'evoluzione verificatasi nel Sud per quel che concerne i consumi, nel 1969 il consumo delle popolazioni meridionali per l'alimentazione è ancora percentualmente superiore a quello riscontrato per il Centro-Nord nel 1951, che oltre tutto è sceso dal 42,2 per cento nel 1951 al 40,1 per cento nel 1969.

Per quel che concerne poi i movimenti migratori intraregionali, si ha modo di rilevare che gli stessi sono strettamente legati all'espansione dell'economia meridionale e più ancora alle diverse fasi della congiuntura economica. In effetti, i dati disponibili indicano che — se negli anni successivi al 1962, causa la recessione economica, le migrazioni interne avevano presentato una notevole diminuzione, tanto che nel 1966 la loro intensità aveva superato di poco quella del 1959 — nel biennio 1967-68 è seguita, invece, una sensibile ripresa, sì che nel 1968 esse hanno raggiunto il livello di circa 1.541 mila unità.

Secondo calcoli ancora approssimativi dell'ISTAT il fenomeno si sarebbe ancora più aggravato nel 1969 con un'emigrazione dal Sud al Nord di circa 260.000 unità contro le 232.000 unità del 1968 e le 201.500 unità del 1967.

In proiezione, le previsioni di sviluppo dell'industria italiana per il quadriennio 1970-73 elaborate dalla Confindustria — pur prevedendo nell'arco di tempo considerato una accentuazione dell'impegno degli operatori economici per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno ed un tasso di incremento dell'occupazione industriale meridionale pressochè eguale a quello indicato dal Program-

ma (2) — rilevano tuttavia che, con ogni probabilità, i risultati della dinamica espansiva dell'economia meridionale a conclusione di tale periodo si dovrebbero mostrare ancora sensibilmente lontani, in termini assoluti, dagli obiettivi del programma. E ciò, in relazione non solo alla circostanza della ridotta mole degli investimenti industriali effettivamente realizzati nel Meridione durante gli anni presi a base delle previsioni del programma, ma anche e soprattutto a causa della diffusa, persistente arretratezza dell'agricoltura del Sud, che verrebbe in gran parte ad annullare i positivi risultati del processo evolutivo dell'apparato industriale.

L'apposito unito prospetto (cfr. All. 1) — che riporta, nella prima colonna, la ripartizione fatta dei fondi iniziali della Cassa a seconda dei settori e dei tipi di intervento, e nelle tre successive colonne le varianti apportate a detta ripartizione con le disposizioni delle leggi n. 949 del 1952, numero 634 del 1957 e n. 622 del 1959 — indica con chiarezza quali siano state le caratteristiche fondamentali dell'intervento della Cassa in base al primo piano decennale.

Si riscontrano, infatti, non solo una netta prevalenza dei fondi stanziati a favore dell'agricoltura (77 per cento rispetto a quelli stanziati a favore delle restanti voci, e cioè trasporti e comunicazioni, acquedotti e fognature, turismo), ma anche una chiara preponderanza delle attività infrastrutturali (89 per cento, rispetto ai fondi stanziati per gli investimenti indiretti, i quali, oltre a risultare molto scarsi, consistevano in definitiva soltanto in sussidi per il miglioramento fondiario).

Si è perciò in presenza di un piano di interventi rigorosamente conforme all'impostazione data al problema del Mezzogiorno negli anni precedenti al 1950. Un piano, cioè, che facendo perno soltanto sull'agricoltura e sui lavori pubblici, è in sostanza un programma di preindustrializzazione, basato sulla realizzazione delle infrastrutture più indispensabili per consentire un successivo processo di trasformazione industriale.

Nè l'impostazione data alla politica di sviluppo in favore del Mezzogiorno con la legge 646 mutò, allorchè con la legge 22 marzo 1952, n. 166, si provvide, da una parte, a prolungare da 10 e 12 anni il periodo di attività della Cassa per il Mezzogiorno e, dall'altra, ad integrare di 280 miliardi il suo fondo di dotazione.

In effetti, dalla seconda colonna della stessa tabella si può rilevare che, se nel piano dodecennale la percentuale dei fondi destinati all'agricoltura appare inferiore a quella corrispondente al piano decennale (69,4 per cento invece del 77 per cento), immutata, anzi leggermente aumentata, appare la percentuale dei fondi destinati alle attività infrastrutturali (89,8 per cento invece dell'89 per cento).

Con l'emanazione della legge 29 luglio 1957, n. 634 si assiste, invece, a due fondamentali innovazioni: l'ampliamento dei settori di intervento della Cassa per il Mezzogiorno; un maggiore uso dello strumento degli incentivi, sia finanziari che fiscali, specie nei confronti dell'industria.

In effetti — dal raffronto tra il primo piano decennale degli interventi di questo Ente e quello quindicennale definito dopo l'emanazione della legge 634 — si rileva anzitutto che, anche se i fondi assegnati alla agricoltura risultano quasi raddoppiati nel

(2) La più recente indagine della Confindustria relativa alle « Prospettive dell'industria italiana nel quadriennio 1970-73 » avrebbe accertato il persistere della tendenza ad un graduale aumento degli investimenti da realizzare nel Mezzogiorno. L'area meridionale del Paese dovrebbe infatti assorbire il 37,3 per cento degli investimenti previsti nel quadriennio 1970-73. In cifre assolute, l'industria meridionale dovrebbe investire, tra il 1970 e il 1973, 5.072 miliardi, con un flusso di investimenti pari a 1.268 miliardi di lire all'anno, superiore di oltre il 50 per cento ai livelli del 1969. Analoga tendenza si avrebbe per l'occupazione: dei 140.000 nuovi posti di lavoro previsti, 106.000 — pari al 76 per cento — dovrebbero localizzarsi nel Mezzogiorno. Di conseguenza, l'occupazione industriale del Mezzogiorno dovrebbe passare — tra il 1969 e il 1973 — da un tasso del 19,2 per cento sul totale nazionale ad uno del 21 per cento.

piano quindicennale rispetto ai fondi stanziati nel piano decennale, la percentuale di composizione ad essa relativa è invece diminuita dal 77 per cento a circa il 56 per cento.

L'inverso si è verificato — se si eccettua il turismo — per i rimanenti settori, per i quali sono aumentati non solo i fondi in valore assoluto, ma anche le percentuali di composizione.

Risulta inoltre che, mentre il piano decennale contemplava solamente interventi a favore dell'agricoltura, dei trasporti e delle comunicazioni, degli acquedotti e fognature e del turismo, il piano quindicennale ha ampliato la gamma di interventi includendo quelli a favore dell'industria, dell'artigianato e della pesca, delle scuole, della istruzione professionale e delle istituzioni di carattere sociale.

La ripartizione dei fondi rispetto ai vari settori di interventi illumina però solamente un aspetto della diversa impostazione dei due piani. In effetti, ulteriori indicazioni in proposito si possono ricavare dall'esame della diversa distribuzione dei fondi assegnati alla Cassa per l'esecuzione del piano decennale e di quello quindicennale, secondo i tipi di intervento cui tali fondi sono stati destinati, e cioè fra infrastrutture, incentivi all'iniziativa privata e altri interventi.

Da tale esame si deduce che i fondi destinati alle infrastrutture, pur raddoppiando quasi nel piano quindicennale, nel loro valore assoluto, in percentuale hanno ridotto la loro importanza, essendo passati dall'89 per cento al 75,5 per cento del totale.

Nello stesso tempo, gli incentivi all'iniziativa privata sono stati quadruplicati in valore assoluto, mentre il loro peso relativo è passato dall'11 per cento al 22 per cento circa. Gli stessi — mentre nel primo piano decennale consistevano solamente in sussidi per i miglioramenti fondiari — nel piano quindicennale sono anche comprensivi di incentivi all'industria, all'artigianato e alla pesca.

Compare infine nel piano quindicennale un piccolo stanziamento di 4 miliardi, pari allo 0,2 per cento del totale, per la concessione di crediti alberghieri.

Il lento, ma costante processo evolutivo della originaria funzione della Cassa fece un altro notevole passo avanti con l'emanazione della legge 26 giugno 1965, n. 717.

Dall'apposito prospetto allegato concernente la ripartizione che fu fatta dello stanziamento assegnato alla Cassa da tale legge, (cfr. All. 2) risulta chiaro, infatti, che si è provveduto non solo ad aumentare i settori di investimento dell'Ente, ma anche a diminuire ulteriormente la percentuale degli stanziamenti destinati all'azione infrastrutturale, a tutto vantaggio dei fondi destinati all'incentivazione delle iniziative produttive.

Basta a tale proposito rilevare che, mentre nel primo piano quindicennale, elaborato dopo l'emanazione della legge n. 634 del 29 luglio 1957, i fondi destinati alle infrastrutture e quelli stanziati per l'incentivazione delle iniziative rappresentavano sul totale una percentuale, rispettivamente, del 75,7 per cento e del 22,8 per cento, invece, nel piano quinquennale di coordinamento, approvato nel 1966, il peso relativo dei fondi destinati alle infrastrutture era sceso alla quota del 49,7 per cento, mentre quello degli stanziamenti per gli incentivi era salito al 37,8 per cento.

Per quel che concerne il coordinamento degli interventi ordinari rivolti alla realizzazione di opere infrastrutturali nel Meridione, le più recenti rilevazioni statistiche dimostrano che, dal 1951 al 1969, sul totale delle erogazioni effettuate dall'Amministrazione ordinaria per l'attuazione di opere pubbliche, la quota riguardante il Mezzogiorno ha raggiunto solo il 34,5 per cento contro il 65,5 per cento nel Centro-Nord.

Le stesse rilevazioni statistiche dimostrano, inoltre, che gli investimenti in opere pubbliche realizzati dal 1951 al 1969 nel Meridione dall'Amministrazione ordinaria e dalla Cassa per il Mezzogiorno rappresentano soltanto il 41,5 per cento degli investimenti in opere pubbliche effettuati in Italia nello stesso periodo, percentuale che

è di poco superiore a quella che — in base a disposizioni di legge da tempo in vigore — dovrebbe essere la quota (40 per cento) da riservare ai territori meridionali della somma globalmente stanziata ogni anno nel bilancio dello Stato per le spese ordinarie di investimento.

Per quanto attiene poi alla pratica attuazione delle varie opere infrastrutturali di competenza della Cassa per il Mezzogiorno, è da rilevare che, mentre gli stanziamenti per la concessione degli incentivi finanziari fino a tutto il 1969 si sono esauriti fin dai primi mesi del 1968, una parte considerevole dei fondi destinati, sempre fino al 1969, a favore dell'agricoltura meridionale e per la realizzazione di opere infrastrutturali di interesse industriale e turistico, era invece ancora giacente, tanto è vero che, alla fine del 1968, si è potuto prelevare da tali giacenze 60 miliardi per soddisfare le richieste degli incentivi finanziari presentate nel frattempo alla Cassa per il Mezzogiorno.

La legge n. 634 del 29 luglio 1957 dispose la concentrazione della maggior parte degli investimenti straordinari di carattere infrastrutturale in poche aree suscettibili di sviluppo al fine di evitare la dispersione dei mezzi finanziari a disposizione della Cassa per dotare il Sud delle più indispensabili economie esterne.

Comunque, è da rilevare che, fino al 31 marzo del 1969, sono state riconosciute 16 aree di sviluppo industriale e 29 nuclei di industrializzazione, ubicati in ogni regione dell'Italia meridionale e comprendenti circa un terzo dell'intero Mezzogiorno e più della metà della popolazione ivi residente.

È inoltre da tener presente che — a parte la trasformazione da nucleo in area delle zone di concentrazione industriale di Frosinone, Foggia, Lecce, Sibari e Sassari — sono stati anche progressivamente ampliati nel corso di questi ultimi anni i confini originari di quasi tutte le restanti zone.

Circa poi la pratica attuazione delle opere infrastrutturali da realizzare nelle aree e nei nuclei di industrializzazione, appositi studi effettuati in proposito (3) hanno rilevato che, dal 1951 a tutto il 1967, la quota percentuale dei fondi destinati alle opere infrastrutturali nelle varie zone di concentrazione industriale è stata pari soltanto allo 0,5 per cento del totale degli investimenti infrastrutturali realizzati nel Meridione.

La politica delle aree e dei nuclei industriali nel Mezzogiorno, correttamente impostata a suo tempo dagli uomini di governo più direttamente responsabili per quanto riguarda l'impegno pubblico ai fini dell'industrializzazione, non ha sortito i risultati sperati. Infatti — anche volendo prescindere dal fatto che la politica della concentrazione è stata alquanto disattesa — è fuor di dubbio che ad ogni area e nucleo non ha corrisposto un consorzio capace di promuovere l'industrializzazione, poichè il consorzio è stato considerato non lo strumento per lo sviluppo del Mezzogiorno, ma un centro di potere in cui sistemare il sottobosco politico e le clientele elettorali. Così è avvenuto che sono stati chiamati a presiedere i consorzi notabili locali e funzionari di secondo piano privi di autentico spirito imprenditoriale e quindi non in grado d'intendere i problemi politici e tecnici che l'industrializzazione comporta, mentre si è fatto ampio ricorso a personale raccogliticcio e scarsamente qualificato.

Del resto già nel 1964 l'allora Ministro per il Mezzogiorno, onorevole Pastore, aveva espresso tutta la sua preoccupazione sulla sorte dei consorzi, i quali, da strumenti creati per guadagnare nuovi traguardi di sviluppo non solo economico, ma anche civile, stavano degenerando in senso trasformistico e clientelistico. E rispondendo ad una interrogazione presentata dall'onorevole Lezzi e da altri deputati, Pastore così si esprimeva: « Sono grato agli onorevoli interroganti dell'occasione offertami di riaffermare ancora una volta la necessità che i Consorzi di sviluppo industriale, configurati per legge come Enti di diritto pubblico,

(3) « Consuntivo della politica di sviluppo a favore del Mezzogiorno d'Italia a cura del CESES ».

usino della loro autonomia per il conseguimento dei fini che la legge ad essi demanda, ponendo anzitutto la massima cura nell'affidare i posti di responsabilità ad uomini tecnicamente preparati, capaci di cogliere la carica innovativa insita in tutta la legislazione meridionale e nella stessa azione amministrativa che, a livello centrale, viene proposta ». E ancora: « Occorre, cioè, evitare l'errore, tanto pregiudizievole, di porre al vertice di organismi chiamati a svolgere una azione di promozione industriale e di indirizzo tecnico, persone illustri per altri meriti, ma sprovvedute di specifiche competenze nel settore di cui trattasi ».

Non sembra, pertanto, inopportuno porsi la domanda se è ancora possibile contare su questi organismi, opportunamente modificati e resi più efficienti, per lo sviluppo economico delle aree depresse oppure se non è venuto il momento di porre mano a nuovi e diversi strumenti di intervento.

Come si è già accennato, dal 1957 in poi sempre più si è accentuata la tendenza ad insistere sullo strumento dell'incentivo per favorire l'industrializzazione nel Mezzogiorno. Il che è del resto confermato dal progressivo, costante ampliamento — effettuato in questi ultimi dieci anni — del sistema agevolativo contemplato a tal fine sin dal 1947.

Nonostante le numerose modifiche ed integrazioni via via apportate all'originario sistema, non pochi studi effettuati in proposito hanno rilevato che l'attuale complesso di incentivi, oltre a risultare poco stimolante, è incapace di influire sulle scelte degli imprenditori in modo determinante.

Ciò è dimostrato, del resto, dai due appositi prospetti allegati, concernenti l'uno la distribuzione territoriale dei finanziamenti concessi alle industrie meridionali fino al 31 dicembre 1969 e, l'altro, la ripartizione settoriale degli stessi finanziamenti (cfr. All. 3 e 4) che pongono in rilievo le seguenti circostanze:

tendenza continua degli investimenti a concentrarsi nelle zone meridionali a più alta intensità di sviluppo;

persistenza degli investimenti a concentrarsi nei settori chimico, meccanico e metallurgico e progresso molto limitato per quel che concerne le iniziative nei settori considerati attualmente prioritari.

In sintesi si può agevolmente affermare che il volto delle regioni meridionali, come ha affermato anche il ministro Gava in un discorso tenuto a Napoli nel maggio del 1970, ha subìto delle profonde trasformazioni, attraverso il passaggio da una società eminentemente agricola ad un'altra di crescente carattere industriale, la sola idonea a rompere il circolo secolare della povertà.

Un sensibile miglioramento in senso assoluto si è dunque conseguito con la politica meridionalistica.

Tuttavia non sono stati raggiunti i due grandi risolutivi traguardi che essa si era proposta:

1) la capacità di espansione autopropulsiva ad un congruo livello;

2) la riduzione progressiva del divario reddituale fra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Nel 1961 il professor Di Nardi, dichiarava e dimostrava che il « reddito prodotto nell'area meridionale era integralmente assorbito dai consumi » onde la mancanza di risparmio rendeva impossibili investimenti autonomi; gli investimenti risultavano alimentati soltanto, e in misura insufficiente, da mezzi provenienti dall'esterno dell'area.

Dal 1961 ad oggi la situazione è migliorata, e fortemente migliorata è dal 1951. Nel 1951 le economie esterne del Mezzogiorno fornirono 516 miliardi, ma soltanto 401 furono impiegati in investimenti fissi; nel 1961 ne fornirono 1.562 e la stessa somma press'a poco (con precisione 1.571) fu impiegata in tali investimenti; nel 1967 ne fornirono 1.907, ma gli investimenti fissi raggiunsero la somma di 2.357.

È un progresso che dice qualche cosa, ma è chiaro che il margine di risparmio, che ha consentito di finanziare con mezzi esclusivamente meridionali 450 miliardi di investimenti fissi è del tutto insufficiente a promuovere il decollo autonomo dell'economia

del Mezzogiorno e tanto meno a tenere il passo con l'attuale tasso di sviluppo del Centro-Nord.

Ben altri apporti esterni occorrono perchè l'attuale divario del reddito fra le due aree nazionali non degradi ancora, ed apporti di gran lunga maggiori se si vorrà, come si deve volere, dare vita ad un processo di sviluppo autonomo che riduca via via tale divario e pervenga ad accostare in misura tollerabile il reddito del Mezzogiorno a quello del Nord.

Sul terreno del divario del reddito, infatti, nessun progresso sostanziale è stato compiuto ed, anzi, se si considera la dinamica del triennio 1965-1968, si nota un lievissimo peggioramento tant'è che la partecipazione Sud-Isole al reddito totale netto della Nazione è passata dalla percentuale del 24,27 a quella del 24,25.

Conseguenza diretta di questo divario del reddito è stato l'andamento dell'occupazione, cresciuta nel Sud, negli ultimi due anni, di solo 16 mila unità su 462 mila posti di lavoro creati dell'industria.

Nelle regioni meridionali la popolazione attiva è scesa a valori sempre più bassi, in termini non solo numerici: solo il 31 per cento della popolazione è occupata, contro il 41 per cento del triangolo industriale e il 39 per cento delle altre regioni e la grande parte nell'attività dei servizi, che nascondono larghe sacche di sottoccupazione.

Quali sono state le cause che dopo venti anni hanno impedito il raggiungimento dei traguardi essenziali della politica meridionalistica? Il ministro Gava, nel discorso che ho già citato, le ha individuate in modo attendibile:

1) nella straordinaria espansione del sistema economico settentrionale, che ha impedito la riduzione del noto divario reddituale;

2) l'errata politica di insufficienti stanziamenti per spese ordinarie di bilancio in favore del Sud, non rispettandosi in ciò l'originario e fondamentale principio della straordinarietà ed aggiuntività degli interventi della Cassa, che a partire dal 1956 sono diventati sempre meno aggiuntivi e sempre più sostitutivi. A questo proposito va osservato che, mentre agli inizi della Cassa per il Mezzogiorno le dotazioni ad essa attribuite per gli interventi straordinari corrispondevano all'1,06 per cento del reddito nazionale lordo, in seguito la percentuale andò diminuendo, attestandosi intorno alla media dello 0,80 per cento, nonostante che il reddito andasse via via aumentando ad un tasso del 5,7 per cento annuo fino a triplicarsi nel 1968 in termini reali;

3) lo scadimento della tensione morale per la politica meridionalistica e lo scetticismo della classe imprenditoriale, anche se quest'ultima ha realizzato al 31 dicembre 1969, nel settore industriale, oltre il 60 per cento degli investimenti lordi fissi;

4) il ritardo nell'intervento delle Partecipazioni statali, solo in questi ultimi anni diventato organico, massiccio ed esteso alle industrie manifatturiere.

I fatti nuovi, che permettono di guardare con maggiore fiducia alla possibilità di un rilancio della politica meridionalistica, mi sembra che possono essere almeno tre.

Il primo è dato dall'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, che introduce un elemento attivo, di sollecitazione nei confronti dell'autorità politica ed amministrativa centrale. Le regioni meridionali hanno già mostrato a chiare lettere di non voler accettare passivamente la situazione attuale; e di volersi porre, giustamente, come protagoniste del processo di risamento dell'economia meridionale. È un elemento positivo soprattutto il fatto che Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale mostrino nel loro complesso la volontà di superare ogni tentazione autarchica e di affrontare i problemi dello sviluppo con un'azione comune, nell'ambito della politica generale di programmazione economica. In questo senso si è mossa la conferenza di tutti i Consigli regionali del Mezzogiorno sui problemi dello sviluppo economico.

È importante che « non venga perduta la unità del Mezzogiorno, spezzando l'unità della questione meridionale in tante questioni regionali, inevitabilmente concorrenti », come ha affermato il professor Novacco.

Nel Mezzogiorno le Regioni debbono assolvere tutti i compiti propri, senza però che sia spezzata l'unità della questione meridionale ed il suo carattere di priorità e di banco di prova della validità della stessa politica di programmazione.

Concepire la Regione come « Ente di pianificazione », richiede, a mio giudizio, che essa debba avere una Giunta alla quale facciano capo servizi di pianificazione e di coordinamento efficaci ed investiti di autorità per tutti i settori di intervento regionale.

Esiste una stretta connessione tra l'ordinamento regionale e la politica di programmazione economica, connessione ribadita dal Progetto '80, confermata e resa operante nella legge finanziaria regionale, con la costituzione di un fondo per il funzionamento dei programmi regionali di sviluppo.

È necessario pertanto creare le condizioni politiche ed istituzionali — nell'ambito del dettato degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione repubblicana — che permettano alle Regioni l'assunzione di poteri reali di programmazione e di intervento in sincronia operativa e decisionale con gli obiettivi e gli interventi del piano nazionale.

Se le Regioni non saranno dotate di poteri reali di programmazione e di intervento esse rischieranno di trovarsi, rapidamente, in una condizione di vassallaggio nei confronti delle grandi forze economiche, dei centri di potere economico privati e pubblici, in esse localizzati o di estensione ed importanza nazionali.

Ritengo che sia inevitabile che nelle Regioni si costituisca politicamente un elemento di contestazione del potere centrale; e questa previsione mi sembra valida soprattutto per le Regioni meridionali, che hanno registrato il fallimento della politica di riequilibrio con le zone economicamente più evolute del Paese.

Nelle Regioni meridionali la debolezza delle sinistre e del sindacato, riflesso di un fragile e limitato sviluppo industriale, rischia di collocare a destra questo tipo di contestazione, che fa leva sulla piccola borghesia e sul sottoproletariato, finchè sul terreno di insoddisfazioni sociali reali e di frustrazioni psicologiche di massa potrà risultare facile l'innesto di ipotesi pseudo-rivoluzionarie ed eversive di destra, che dalla contestazione locale tentano di risalire alla contestazione delle istituzioni democratiche e repubblicane, investendo direttamente, nel tentativo di liquidazione fisica, il movimento organizzato dei lavoratori.

Fatti recenti, come quelli di Reggio Calabria e dell'Aquila, costituiscono un esempio del quale occorre saper individuare le esatte radici.

Il secondo fatto nuovo è l'atteggiamento del sindacato che si è sensibilizzato maggiormente al problema meridionale. Nel Mezzogiorno il sindacato è debole, soprattutto nelle categorie operaie. Questa debolezza è, ovviamente, il riflesso di una struttura produttiva arretrata e della ristrettezza del processo di industrializzazione; ma è anche il risultato della scarsa capacità mostrata negli anni trascorsi dai sindacati divisi di affrontare globalmente il problema del Mezzogiorno, superando una visione ancorata esclusivamente a impostazioni rivendicative. I sindacati, ritrovando la via dell'unità, mostrano di voler ritrovare anche la via dello svolgimento di un ruolo decisivo nella politica meridionale. Le organizzazioni sindacali si sono infatti già date carico di affrontare con il Governo il problema del Mezzogiorno, subito dopo quelli della sanità e della casa.

Secondo le Confederazioni, per aggredire il fenomeno della disoccupazione e del sottosviluppo occorrerà « utilizzare tutte le risorse disponibili ed un massiccio spostamento da Nord al Mezzogiorno di mezzi e di capitali, per lo sviluppo delle attività direttamente produttive e per il consolidamento dei servizi sociali e collettivi ».

A breve scadenza in tutta l'area meridionale dovranno realizzarsi due precisi risultati: un intenso processo di industrializzazione, a cui si colleghino la contemporanea ristrutturazione dell'agricoltura, un nuovo aspetto delle attività terziarie ed una parallela crescita delle condizioni sociali e civili delle popolazioni meridionali. Strumento fondamentale per la realizzazione di questo obiettivo è il massimo controllo pubblico degli investimenti ed una loro forte espan-

sione, reperendo i mezzi finanziari e monetari attraverso un crescente prelievo fiscale.

« La stessa politica delle riforme — afferma giustamente il documento unitario delle Confederazioni — dovrà essere applicata anche sulla base delle esigenze dell'equilibrio territoriale e produttivo, soprattutto per far fronte alla forte carenza di attrezzature civili e infrastrutture connesse con le attività produttive nel Mezzogiorno ».

Il terzo fatto nuovo è costituito dal diverso approccio politico per il Mezzogiorno, che gli industriali privati da qualche tempo affermano di voler perseguire.

La resurrezione del Mezzogiorno si pone ormai in termini di competitività dell'intera economia italiana nel campo internazionale, perchè, dice il documento Pirelli adottato dalla Confindustria, « il permanere di oasi di sottosviluppo e di inefficienza produttiva sono un peso che nessuna economia industriale può permettersi ».

« Guardare al problema del Mezzogiorno — continua il documento — in funzione della competitività mondiale e del decelerameno delle tensioni significa cercare termini positivi e concreti per risolvere un problema il cui contenuto è essenzialmente umano e civile. Cercare cioè i termini economici che motivino, in tempi brevi, un massiccio sforzo non a favore del Mezzogiorno, ma nel Mezzogiorno a favore di tutta la comunità nazionale. Pertanto, va definito chiaramente che l'industrializzazione del Mezzogiorno si impone oggi non solo in nome di istanze regionali di perequazione, ma come decisiva condizione per la prosecuzione di un alto tasso di crescita dell'intero sistema economico nazionale ».

Questi tre fatti nuovi dimostrano che sul problema del Mezzogiorno il clima politico e di opinione è nettamente mutato per cui la nuova politica può avere il supporto di tutte le forze vive del Paese.

Ma come dovrà essere affrontato il problema?

Dopo vent'anni di sviluppo economico nazionale, di intervento straordinario e di emigrazione, il Mezzogiorno è profondamente diverso da quello che era all'indomani della seconda guerra mondiale. I documenti programmatici degli anni settanta dovranno essere, perciò, diversi da quelli degli anni sessanta.

È ormai dimostrato che infrastrutture ed incentivi, pur essendo indispensabili per lo sviluppo industriale, non sono sufficienti a determinarlo.

La nuova politica, ha, pertanto bisogno di essere sistematicamente portata avanti su scala ben più larga, investendo principalmente i settori tuttora assai deboli nel Mezzogiorno della piccola e media industria, che dovunque costituiscono il tessuto vitale della struttura industriale.

A questo fine, è anzitutto, necessario riconoscere che non molto affidamento potrà essere fatto anche in avvenire nelle iniziative spontanee degli imprenditori meridionali o di imprenditori improvvisati immigrati.

Se si vuole, pertanto, risolvere effettivamente il problema a breve scadenza, occorre battere un'altra strada.

Occorre, cioè, concordare e programmare una specifica azione collettiva, diretta a guidare e rafforzare con intelligenza e continuità, la spinta che sta già spontaneamente maturando in molti settori industriali sviluppati del Nord e trasferire nel Sud l'ulteriore espansione delle loro iniziative. Va da sè che una politica di industrializzazione così impostata avrà bisogno di essere sorretta ed integrata dall'azione pubblica, la quale dovrebbe darsi principalmente carico di assistere con cura i trasferimenti; di favorire gli incontri e gli accordi con le pur esistenti capacità imprenditive del Mezzogiorno; di creare nelle singole zone di insediamento le condizioni necessarie a un pronto e agevole accoglimento delle nuove iniziative.

Ne consegue, quindi, che la politica di localizzazione dello sviluppo industriale deve essere affrontata tenendo conto della realtà esistente.

La classificazione delle zone d'intervento, così come è stata fatta in base alla legge del 1965, ha distorto e reso illusorio lo stesso criterio di concentrazione che avrebbe voluto affermare. Le aree industriali e i comprensori turistici, troppo numerosi e delimitati con troppa larghezza, hanno, infatti, per-

duto gran parte del loro valore ai fini della pianificazione degli interventi.

Dalla premessa ora illustrata emerge l'opportunità di raggruppare le varie realtà meridionali in relazione al tipo di politica sul quale, di volta in volta, converrà mettere l'accento.

A questo proposito mi sembrano estremamente interessanti le quattro politiche indicate dal collega professor Rossi Doria in una relazione presentata nel settembre 1970 alla « Giornata del Mezzogiorno »:

1) industrializzazione concentrata;

2) sviluppo agricolo industriale intensivo;

3) riassetto agricolo combinato e sviluppo industriale;

4) riassetto agricolo montano combinato con una continuativa azione di difesa del suolo.

Alcune considerazioni del Rossi Doria su queste politiche, sembrano quanto mai opportune per mettere a fuoco l'impostazione della nuova politica.

Per la individuazione delle aree a sviluppo industriale concentrato è ormai chiaro che solo gli agglomerati urbani già esistenti sono suscettibili di assumere ai fini della industrializzazione i requisiti di aree metropolitane.

Ciò significa che « aree di sviluppo industriale concentrato » provviste di quei requisiti, potranno essere nel Mezzogiorno solo tre, principali, e cinque, secondarie: la unificanda area campana Napoli, Caserta, Salerno; la unificanda area pugliese Bari-Brindisi-Taranto; e la unificanda area siciliana Catania-Siracusa-Messina, alle quali si possono ragionevolmente aggiungere l'area di Chieti-Pescara in Abruzzo, quella di Frosinone-Latina nel Lazio, l'area di Reggio in Calabria, quella di Palermo in Sicilia e quella di Cagliari in Sardegna.

Per queste è, infatti, pensabile una crescita, per così dire autonoma, appoggiata ed inserita nel processo evolutivo delle corrispondenti grosse realtà urbane.

Con riferimento agli altri due ordini di problemi — gestione e crescita delle aree — ci troviamo oggi a mezza strada e non si scorge un chiaro e razionale disegno nella crescita di queste aree. Ciascuna di esse ha infatti bisogno, oltre che di buone scelte in fatto di rami produttivi e di novità tecnologiche ed organizzative, di essere considerata come una singola impresa, di esser gestita in modo imprenditoriale e unitario e non da comitati spesso irresponsabili, e di poter così individuare e correggere limiti e deficienze della propria capacità espansiva, attirare le più opportune iniziative industriali, curare la formazione di un solido tessuto industriale particolarmente di medie e piccole imprese.

Solo le aree industriali così concepite potranno, infatti, da un lato inserirsi con efficacia nella cosiddetta « contrattazione programmata » e, dall'altro, far sentire la propria influenza razionalizzatrice nella risoluzione dei problemi di competenza delle amministrazioni locali.

Non può, infatti, non essere corretta in avvenire una sorta di anomalia derivata da alcune di quelle scelte per cui aree di promettente sviluppo concentrato sono ancora prive di consistenti impianti industriali, mentre grossi impianti sono sorti in aree inadatte e rischiano di conservare in permanenza l'aspetto e le conseguenze delle cattedrali nel deserto. A questo fine un nuovo tipo di gestione delle grandi aree industriali potrebbe risultare certamente efficace.

Ancora più efficace questo potrebbe, infine, risultare per aiutare le amministrazioni locali a guardare con occhio diverso i compiti loro imposti dalla industrializzazione delle comunità loro affidate. Quale sia l'importanza, ai fini dello sviluppo industriale delle aree metropolitane, di un razionale assetto urbanistico del territorio, di una moderna organizzazione dei trasporti e dei servizi civili e di una corretta ed efficiente amministrazione, tutti ormai sanno.

Purtroppo si ha, invece, l'impressione che questi problemi abbiano trovato, nelle aree metropolitane delle quali discorriamo, eco appropriata più nei diagrammi e nei disegni dei vari piani elaborati in questi anni, che nelle classi dirigenti e nelle istituzioni. Guai

se la situazione non cambiasse al più presto, se non si affermasse al più presto un modo diverso di « far politica ».

Le imprese industriali sono troppo dipendenti dalla pubblica amministrazione per tollerarne il malgoverno.

L'inefficienza — per non dir peggio — del modo tradizionale di amministrare costituisce, quindi, oggi uno degli ostacoli più gravi allo sviluppo economico e va eliminata con energia.

Quali siano queste aree tutti sanno. Accanto alle pianure bonificate e rese irrigue — che rappresentano uno dei più tangibili e grandiosi risultati dell'intervento straordinario — stanno le zone (non larghe, salvo che in Campania) di vecchia coltura intensiva.

Considerato che già negli anni passati il loro contributo all'aumento del reddito meridionale è stato elevato, previsioni ottimistiche sono indubbiamente possibili anche per l'avvenire.

L'ottimismo appare, tuttavia, meno giustificato allorquando si considera con maggiore attenzione la loro attuale situazione. Ciascuna di queste zone si trova, infatti — agli inizi degli anni '70 — non soltanto a mezza strada del proprio sviluppo (il che non può e non deve sorprendere), ma anche in un grave stato di disordine e d'incertezza (il che deve far meditare). È impossibile negare in ciascuna gli imponenti progressi realizzati, ma è anche impossibile non constatare che manca nella crescita un disegno razionale e che intanto si accentuano i contrasti e gli squilibri. La recente esplosione di Battipaglia, al centro di una delle più progredite di queste zone, è sintomatica al riguardo.

Le ragioni di questo disordine e di questa incertezza sono di due ordini e vanno attentamente valutate ed energicamente eliminate: la mancanza di chiare direttive e di chiari interventi di politica agraria e la mancanza di una effettiva direzione dello sviluppo.

Per quanto riguarda il primo ordine di ragioni, va esplicitamente detto che, ad una politica di opere pubbliche condotta con larghezza, talvolta financo eccessiva, non ha corrisposto una chiara e continuativa politica di manutenzione delle opere stesse e di trasformazione produttiva, per cui si intrecciano (senza ragione) il fatto e il non fatto, ciò che funziona e ciò che non funziona. Gli squilibri più gravi, tuttavia, sono dovuti alla mancanza di una politica capace di determinare il riassetto delle strutture fondiarie ed aziendali, di avviare una moderna organizzazione dei mercati agricoli, di instaurare razionali rapporti tra agricoltura e industrie derivate, di risolvere civilmente i contrasti vecchi e nuovi nei rapporti tra mano d'opera e imprese agricole o tra imprese coltivatrici e proprietà. Non è certo solo qui che la mancanza di una moderna politica agraria fa sentire questi effetti negativi, ma essi sono qui particolarmente sentiti, perchè l'attività agricola si trova in una fase dinamica ed i problemi sopra ricordati — specie quelli di mercato — sono presenti allo stato acuto.

Per quanto riguarda il secondo ordine di problemi, è facile dimostrare come in ognuna di queste aree di agricoltura intensiva — malgrado le molte ragioni che lo giustificherebbero — manca un funzionale centro di programmazione, di coordinamento, di promozione ed assistenza. In luogo di un tal centro, c'è in ognuna di quelle aree un intreccio confuso e disordinato di competenze amministrative e direzionali, che impedisce di prendere saldamente in mano e di risolvere i grossi problemi sopra accennati. Fintanto, quindi, che a questo fondamentale difetto non sarà posto rimedio, difficilmente queste aree potranno raggiungere lo stabile e progressivo assetto del quale sono suscettibili.

La maggior parte delle subaree, nelle quali si articola oggi il Mezzogiorno, non rientra nè nelle condizioni finora considerate nè in quelle dell'ultimo gruppo.

Se la crisi, che travaglia questa vastissima realtà sociale del Mezzogiorno, non si rivela ancora in tutta la sua gravità, lo si deve solo agli effetti indiretti e temporanei dell'emigrazione. La crisi è mascherata, infatti, per ora, dalla ridotta sottoccupazione, dall'aumento dei salari e principalmente dalle rimesse degli emigrati e dalla fittizia prosperità che il loro sperpero porta con sè. Ma siamo ormai vicini al punto di rottura.

Negli anni prossimi o sapremo affrontare realisticamente, con energia e con generosa solidarietà nazionale, i gravi problemi di queste vaste e popolose aree, o vedremo la crisi, finora latente e trattenuta, divampare violenta e creare su larga scala situazioni sociali ingovernabili.

Un civile e stabile riassetto dell'agricoltura potrà aversi — qui come altrove — solo perseguendo l'obiettivo di un'economia mista agricolo-industriale, quale si viene realizzando in altre regioni italiane e in altri paesi.

Dobbiamo, quindi, guardare in faccia il problema della localizzazione in queste aree di una parte molto considerevole dello sviluppo industriale nazionale.

È questo, forse, il punto sul quale occorre la svolta più decisa della politica di industrializzazione. Nulla è stato fatto finora in questa direzione. Ma la proposta non è utopistica, se la si inquadra in una prospettiva di espansione industriale e se si considerano le molteplici vie per le quali è possibile mandarla ad effetto e le forze sulle quali è pensabile di poter fare affidamento.

Di fatto queste aree non sono che una parte di quelle di cui ora abbiamo parlato. Non è, quindi, in relazione al tipo di problemi e di sviluppo che la distinzione è posta, bensì a una obiettiva circostanza di fatto, rappresentata dalla prevalenza dei terreni, che altra destinazione non possono avere se non silvo-pastorale e debbono essere riordinati e sistemati, a spese dello Stato, per difendere le ricchezze che si vanno finalmente accumulando nelle valli e nelle pianure. Da altra parte, la impervia natura dei luoghi e la maggiore distanza, rendono difficile creare nelle loro vicinanze validi centri industriali, anche se tale difficoltà è compensata da non trascurabili possibilità di sviluppo delle attività turistiche.

Nella sostanza anche qui il problema è quello di creare uno stabile assetto agricolo ed extra-agricolo; ossia un assetto simile a quello considerato in precedenza. Ai fini, tuttavia, della politica di sviluppo le differenze acquistano rilievo: la sistemazione del patrimonio silvo-pastorale, su oltre quattro milioni di ettari, comporta, infatti, una specifica politica, come la comporta una continuativa azione di difesa del suolo, capace di tradursi in una cospicua integrazione di occupazione e di reddito per le popolazioni. Sono queste, pertanto, le condizioni che consentiranno alle popolazioni di vivere qui, meno numerose, in maniera altrettanto stabile che altrove.

Nel contesto sopra delineato si inserisce il recente provvedimento sul Mezzogiorno presentato al Senato dal Governo.

Senza voler entrare nel merito del disegno di legge attualmente in discussione presso la Commissione competente, mi sembra opportuno valutare se nelle sue linee generali costituisce una risposta valida a risolvere i problemi del Mezzogiorno.

Il disegno di legge prevede lo stanziamento di tremila miliardi di lire a favore della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975, per la realizzazione di progetti speciali di interventi organici a carattere intersettoriale e interregionale, nonchè per la concessione di agevolazioni finanziarie alle attività industriali.

Sotto l'aspetto qualitativo i punti di maggior rilievo possono così riassumersi:

1) la responsabilità politica della gestione dell'intervento nel Mezzogiorno è trasferita nella sede della programmazione economica nazionale, per testimoniare che il problema del Mezzogiorno interessa tutto il Paese (è prevista la soppressione del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno e il trasferimento al CIPE delle sue competenze);

2) sono sottratti all'intervento della Cassa i settori di competenza che la costituzione affida alle Regioni;

3) la nuova legge punta essenzialmente sullo sviluppo industriale del Mezzogiorno attraverso una più alta selettività degli incentivi e l'adozione di « disincentivi » nei territori del centro-nord non compresi nelle zone dichiarate depresse, per evitare l'ulteriore concentrazione degli impianti.

Una nota informativa della Presidenza del Consiglio precisa che le grandi industrie, quelle che interessano lo sviluppo economico non solo del Mezzogiorno, ma dell'inte-

ro Paese e che sono importanti più che per l'occupazione che creano, per il contributo che danno all'avanzamento strutturale dell'economia italiana, potranno godere delle agevolazioni creditizie e dei contributi a fondo perduto sulla base di singole decisioni da adottarsi in sede di contrattazione programmata. Lo Stato, cioè, si riserva — sempre secondo criteri fissati dalla legge — il diritto di definire con le imprese, volta per volta, la misura del suo contributo per poter ottenere dalle imprese, nel rispetto delle condizioni economiche di efficienza, le localizzazioni più opportune per una crescita equilibrata di tutte le regioni del Sud.

Il disegno di legge prevede anche il ricorso a « disincentivi », ponendo praticamente a carico delle imprese i maggiori costi derivanti dalla congestione industriale e dalle conseguenti congestioni urbane e limitando con misure di carattere amministrativo la concentrazione di nuove attività industriali in zone « congestionate ».

La questione dei disincentivi, che ha suscitato molte perplessità negli imprenditori, va inquadrata nel ribaltamento della questione meridionale, che è stata posta fino ad oggi come problema di un'area depressa, nel contesto di una situazione normale e per certi aspetti soddisfacente.

Il problema di fondo è quello di dare al Paese uno sviluppo omogeneo e perciò di risolvere la questione meridionale come aspetto di uno squilibrio che è anzitutto squilibrio del Nord, in cui la massiccia immigrazione ha creato problemi di infrastrutture, di consumi sociali, di inserimento umano che hanno un costo per la collettività ed anche per le imprese.

In questa ottica « i disincentivi », costituiscono soltanto uno strumento — e non un fatto punitivo — per risolvere la situazione sopra delineata. C'è, se mai, da verificare se tale strumento, così come è stato congegnato, sarà idoneo a raggiungere l'obiettivo perseguito; il che sembra tutt'altro che certo.

Vale la pena inoltre di ricordare che su queste linee si è mossa anche la Direzione della Democrazia cristiana, la quale, in un documento sul Mezzogiorno ha affermato: « Per conseguire così impegnativi obiettivi di occupazione, si richiede non solo che si promuovano elevati investimenti nell'area meridionale, ma anche che si controllino quelli nella restante parte del Paese, perchè si possano in particolare valutare preventivamente gli oneri. Si tratta pertanto di rendere più efficaci e sistematici i rapporti tra gli organi della programmazione ed i maggiori enti imprenditoriali sia privati che pubblici, ampliando l'ambito e definendo i procedimenti della contrattazione programmata ».

In sintesi possiamo dire che il disegno di legge costituisce un apprezzabile, anche se insufficiente approccio ai nuovi problemi del Mezzogiorno, poichè presuppone che la questione vada risolta con un elevato apporto di capitali esterni nell'area del Mezzogiorno: solo così il divario potrà gradatamente decrescere ed il necessario decollo scattare. Ma perchè ciò avvenga sono necessari adeguati investimenti che, come ho già detto, andrebbero concentrati in ben delimitate aree metropolitane di sicuro sviluppo industriale.

Purtroppo nel disegno di legge si rileva una certa mancanza di chiarezza tra il principio della concentrazione degli investimenti produttivi (e quindi delle indispensabili opere infrastrutturali) ed il principio della diffusione degli investimenti. Ciò trova riscontro, in particolare, nel fatto che nulla è innovato — a parte il trasferimento alle Regioni delle relative competenze — in materia di Consorzi per i nuclei e le aree industriali, organismi unanimemente riconosciuti obsoleti nella loro attuale struttura.

Rimane comunque il problema di fondo di reperire più capitali esterni possibili, per cui è necessario che il problema del Mezzogiorno vada proiettato in un ambito più vasto di quello nazionale, cioè nel piano comunitario, in cui la politica regionale di sviluppo sta muovendo i suoi primi passi e di cui bisogna tener conto.

La realizzazione del Mercato comune europeo è finora consistita nella eliminazione delle barriere doganali; assai carente è stata l'azione comunitaria nel campo della politica regionale.

Di fatto, le più recenti tendenze di innovazione tecnologica e di incremento della

produttività — legate alle esigenze di competitività delle produzioni europee nel mercato interno ed in quello estero — ed i processi tuttora in corso di concentrazione tecnica, finanziaria ed economica delle imprese possono tradursi in una massima utilizzazione delle « economie esterne », in una accezione ampia di questo fattore di localizzazione industriale, quindi in una ulteriore spontanea agglomerazione territoriale dello sviluppo produttivo europeo.

È evidente che le esigenze di una sempre maggiore competitività ed efficienza produttiva costituiscono, oggi, uno stimolo addizionale alla adozione di una attiva e coordinata politica per lo sviluppo equilibrato ed integrato dell'intero sistema economico europeo, in una prospettiva non limitata al breve periodo, che impegni i programmi di sviluppo economico sia dei singoli Stati membri, sia della Comunità nel suo insieme.

Gli obiettivi che tale politica deve proporsi sono, in particolare, connessi alla creazione di una struttura industriale articolata, non soltanto settorialmente, ma anche territorialmente. Altrimenti le spontanee tendenze rispondenti ai mercati attuali e ai fenomeni di concentrazione produttiva potrebbero consolidare l'esistente sistema di « aree forti » dell'Europa, limitare la generale espansione produttiva, perfino determinare un'ulteriore scissione economica tra le due Italie, aggravando lo squilibrio storico in cui versa il Mezzogiorno.

Purtuttavia, si è verificata la carenza di una politica regionale della Comunità economica europea (del tutto evidente nei primi due programmi a medio termine), rivolta alla integrazione economica delle aree periferiche e, più in genere, di quelle meno sviluppate. Il superamento di una politica di mera liberalizzazione degli scambi, nel senso di una effettiva integrazione economica europea, secondo i princìpi informatori e le esplicite disposizioni del Trattato istitutivo di Roma, può essere assicurato appunto da una politica regionale, che assuma lo sviluppo industriale del Mezzogiorno quale problema ed impegno europei di primaria importanza: come allargamento della stessa base economica — produttiva e di mercato — europea, in presenza di una libera circolazione delle imprese, di incentivi nel Mezzogiorno estesi ad iniziative estere, di una riserva di manodopera della massima rilevanza nel quadro europeo, nonchè in vista di una liberalizzazione dei movimenti dei capitali.

In proposito, occorrerà non trascurare che i fenomeni di riconversione produttiva si manifestano attualmente con ritardo, ma con forte intensità, in numerosi settori e zone dell'economia italiana; essi interessano pure importanti comparti dell'industria meridionale (basti pensare all'apparato di trasformazione dei prodotti agricoli). In passato, le esigenze di riconversione industriale, emerse in altri Paesi europei, avevano indotto ad autorizzare apposite misure di incentivazione in sede comunitaria, tali da determinare convenienze finanziarie complessive pressochè simili, se non superiori a quelle offerte dagli incentivi alla localizzazione delle imprese industriali nel Mezzogiorno. Anche sotto questo specifico aspetto, si impone oggi di riconsiderare criticamente i termini della politica regionale comunitaria, conferendo all'industrializzazione dell'area meridionale un significato nettamente qualificante.

Infatti, anche a prescindere da qualsiasi vincolo giuridico, il superamento degli squilibri territoriali nell'area comunitaria si impone attualmente per gli organi della CEE non soltanto per le note ragioni sociali di realizzare *standards* di vita più elevati per le popolazioni delle grandi aree periferiche della Comunità — la cui depressione, oltretutto, se dovesse ancora persistere nel tempo, comporterebbe inevitabili negativi riflessi anche nei paesi comunitari socialmente ed economicamente più sviluppati — ma anche per precise ragioni economiche.

È in effetti da rilevare che il protrarsi delle attuali tendenze spontanee provocherebbe: gravi diseconomie nelle aree caratterizzate da una eccessiva concentrazione delle attività produttive; una scarsa utilizzazione delle risorse economiche esistenti nelle aree periferiche, che si aggiungerebbe al decadimento di grandi valori storici ed ambientali; il protrarsi di provvedimenti di assistenza sociale e di « sussidio » economico, nei riguardi delle aree periferiche, che graverebbero indefinitamente sulle collettività nazio-

nali e sull'intera collettività europea, nella misura in cui le correnti migratorie si dirigano anche verso Paesi esterni.

È inoltre da considerare che l'allargamento e la differenziazione delle basi produttive europee, per mezzo dello sviluppo e dell'integrazione economica delle aree periferiche non solo fornirebbero nuove molteplici occasioni di investimento ai capitali ed alle energie imprenditoriali accumulati nelle aree maggiormente sviluppate, ma contribuirebbero anche, da una parte, a risolvere molti problemi delle aree ad alta concentrazione produttiva ed urbana e, dall'altra, a determinare un ampliamento degli scambi economici esterni, suscettibile, tra l'altro, di risolvere distorsioni strutturali dell'intero sistema. L'ampliamento degli scambi economici europei con l'estero potrebbe, infatti, verificarsi anche in nuove direzioni (ad esempio, nei riguardi dei Paesi orientali e dei Paesi in via di sviluppo economico del bacino mediterraneo), rispetto alle quali le attuali aree periferiche verrebbero ad assolvere una funzione strategica di connessione.

Nè è, infine, da trascurare la circostanza che, al presente, sussistono alcune condizioni favorevoli all'avvenire economico e sociale delle aree periferiche europee. È in effetti da considerare che — a fronte dei motivi storico-economici che hanno finora favorito la concentrazione degli investimenti produttivi nel centro dell'Europa — sussistono attualmente non poche premesse favorevoli all'insediamento di nuove produzioni nelle aree periferiche europee.

Di tali premesse le più rilevanti sono:

a) la minore importanza delle risorse naturali quali fattori della localizzazione degli impianti industriali, a causa dell'intensità e della sempre maggiore complessità dei processi di trasformazione secondaria e terziaria;

b) le sempre maggiori possibilità di integrare i sistemi idroviari-ferroviari-autostradali interni con sistemi di traffico marittimo di cabotaggio lungo le coste europee, specie nel bacino mediterraneo;

c) il già avvenuto insediamento nelle aree periferiche di grandi industrie di base che, unitamente al miglioramento delle infrastrutture generali, può a sua volta agevolare la formazione nelle stesse aree di un apparato industriale più consistente ed articolato;

d) l'evoluzione presente nelle aree periferiche per quel che concerne i consumi o, più in generale, l'imitazione di forme di vita proprie della società contemporanea che — rompendo l'isolamento di tali aree — contribuisce fortemente alla loro vitalità economica e sociale. Non c'è dubbio che l'azione comunitaria in tema di sviluppo regionale dovrà concentrarsi soltanto in pochissime grandi aree, fra le quali certamente il Mezzogiorno d'Italia.

Su questo piano sembrano muoversi i primi recenti passi in sede comunitaria, cioè il cosiddetto « rapporto Werner » e il III programma di politica economica a medio termine.

Il « Rapporto al Consiglio ed alla Commissione sulla realizzazione per fasi della unione economica e monetaria della Comunità » — generalmente definito « Rapporto Werner » — trae la sua origine dal punto 8 del comunicato finale della Conferenza dell'Aja dell'11 e 12 dicembre 1969.

A seguito di tale Conferenza, la Commissione — che già in precedenza aveva elaborato un « *Memorandum* sul coordinamento delle politiche economiche e sulla cooperazione monetaria nella CEE » — predispose il 4 marzo 1970 una comunicazione al Consiglio relativa all'approntamento di un « Piano a scadenze per la creazione di un'unione economica e monetaria ».

Il Consiglio, con decisione del 6 marzo 1970, preso atto di tale comunicazione e dei suggerimenti nel frattempo avanzati sullo stesso tema dai Governi degli Stati membri, costituì uno speciale Comitato presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri lussemburghese signor Pierre Werner, con il compito di elaborare una relazione atta a delineare le opzioni fondamentali di una realizzazione per tappe dell'unione economica e monetaria della Comunità.

Il Comitato Werner presentò a fine maggio del 1970 un primo rapporto provvisorio al Consiglio, il quale — nella sessione dell'8-9 giugno 1970 — aderì alle impostazioni ge-

nerali del suddetto rapporto e invitò il Comitato stesso a proseguire nei suoi lavori, al fine di prospettare precise proposte in merito ai punti all'epoca ancora controversi.

Così, dopo che il Comitato dei Governatori delle Banche centrali degli Stati membri aveva fornito un determinante contributo sugli aspetti più strettamente monetari del problema allo studio, il Comitato Werner ha potuto presentare al Consiglio e alla Commissione l'8 ottobre scorso il suo rapporto finale.

Rapporto che ha consentito pochi giorni or sono al Consiglio dei ministri del MEC il varo di un piano che prevede la creazione, nei prossimi dieci anni, di una « Unione economica e monetaria europea » dotata di una moneta comune e della quale faranno parte i sei attuali Paesi del MEC più i quattro Paesi candidati (Gran Bretagna, Irlanda, Norvegia e Danimarca).

Comunque, sulla base del Rapporto Werner la Commissione ha approvato e trasmesso al Consiglio dei ministri il III programma di politica economica a medio termine.

Il tema centrale del programma è lo sviluppo rapido ed equilibrato della Comunità, per la cui realizzazione è necessaria una continuità d'azione, che solo la stabilità dei prezzi e la salvaguardia dei rapporti di cambio monetario tra i Sei possono assicurare, mentre l'inflazione — riflesso non solo di tensioni trascorse, ma anche generatrice di nuove tensioni — aggrava le disparità e ritarda le trasformazioni auspicate.

Il Rapporto Werner ed il terzo programma di politica economica comune a medio termine — pur essendo stati elaborati da organismi diversi — si presentano come due elementi tra loro complementari di un unico disegno diretto a realizzare uno sviluppo equilibrato della Comunità nel quadro di una unione economica e monetaria.

Va in proposito tenuto presente che:

a) secondo il Rapporto Werner, tale unione dovrebbe condurre alle seguenti principali conseguenze:

— alle monete comunitarie verrebbe garantita una convertibilità reciproca totale e irreversibile, senza fluttuazioni di cambio e con rapporti di parità immutabili; o, meglio, le monete comunitarie verrebbero sostituite da un'unica moneta comunitaria;

— la creazione di liquidità nell'insieme della zona e la politica monetaria e del credito verrebbero centralizzate;

— la politica monetaria nei confronti dell'estero sarebbe di competenza comunitaria;

— le politiche degli Stati membri nei confronti del mercato dei capitali sarebbero unificate;

— i dati essenziali dell'insieme dei bilanci pubblici, ed in particolare la variazione del loro volume, l'ampiezza dei saldi ed i modi di finanziamento o di utilizzazione di questi ultimi, verrebbero decisi a livello comunitario;

— le politiche regionali e di struttura non sarebbero più di esclusiva competenza dei paesi membri;

— una consultazione sistematica e continua delle parti sociali verrebbe istituita a livello comunitario;

b) il III programma è stato concepito come un documento tendente a dare un contenuto operativo a tali indirizzi e, più in particolare, ad attuare la prevista « prima fase » del processo integrativo. I punti essenziali del programma (e cioè: la fissazione di indicatori cifrati volti ad assicurare la compatibilità della evoluzione economica dei paesi membri; le azioni per l'armonizzazione delle politiche di bilancio e delle politiche monetaria, creditizia e fiscale; i molteplici aspetti delle politiche strutturale e regionale; le relazioni economiche esterne; il dialogo con le parti sociali) sono stati considerati dalla Commissione come linee operative di fondamentale importanza per pervenire ad un equilibrio economico globale nella Comunità e per consentire, attraverso una più stretta e progressiva cooperazione tra i membri della Comunità stessa, il conseguimento delle finalità proposte dal Rapporto Werner.

Dall'esame sintentico dei due documenti sembra, doversi constatare come, a differenza di quanto avvenuto in occasione della

redazione di precedenti documenti in materia, ci si sia pienamente resi conto in sede comunitaria della stretta dipendenza esistente tra sostanziali progressi nel campo della unione economica e finanziaria e l'avvio di un'azione nel campo monetario. Sarebbe stata cioè abbandonata l'illusione di poter creare una unione monetaria senza aver prima — o quanto meno contemporaneamente — posto in essere le condizioni per un armonico sviluppo dell'economia dei paesi membri e per una effettiva convergenza delle politiche economiche dei paesi stessi.

Ciò emerge chiaramente dal rilievo che il Rapporto Werner e il III programma danno:

a) alla esigenza di un'azione comunitaria rivolta ad attenuare — se non ad eliminare — gli squilibri che la Comunità presenta soprattutto nel campo regionale;

b) all'esigenza di realizzare, sia pure progressivamente, la libera circolazione dei capitali all'interno della Comunità.

Questi due obiettivi sembrano strettamente connessi e rapportabili alla nuova politica di sviluppo del nostro Mezzogiorno.

Il prossimo traguardo sulla via dell'integrazione economica europea è costituito dalla liberalizzazione dei movimenti dei capitali. Questa prospettiva è assai rilevante per il futuro economico del Mezzogiorno.

In un rapporto di un gruppo di esperti istituito presso la Commissione CEE si legge: « La mobilità dei capitali è destinata a svolgere una funzione importante nel quadro della politica regionale, poichè con la libera circolazione dei prodotti e della manodopera una separazione dei mercati dei capitali rischierebbe di avere come risultato un aggravamento, anzichè una correzione degli attuali squilibri ».

Tuttavia le implicazioni effettive di questa opinione mi sembrano essere le seguenti: se è consentito il libero movimento di tutte le risorse produttive, poichè i capitali tendono a localizzarsi in alcune aree della Comunità economica europea, è inevitabile che i capitali stessi continuino ad attrarre altre risorse produttive. Ciò significa che il Mezzogiorno, povero di capitali, dovrebbe continuare a fornire manodopera ai Paesi europei ove i capitali eccedono la disponibilità totale di lavoro. Non si formerebbe all'interno del sistema economico europeo alcun meccanismo capace di indurre i capitali a spostarsi verso le aree ove siano in eccesso le altre risorse produttive (lavoro, nel caso del Mezzogiorno).

Il parere degli esperti della Comunità afferma in seguito « di dover respingere la obiezione frequente secondo cui la circolazione dei capitali rischierebbe di impoverire maggiormente le ragioni meno favorite a motivo dell'attrazione che esercitano, in fatto di investimenti, le regioni più sviluppate. La libera circolazione dei capitali è una condizione necessaria, ma certamente insufficiente da sola nel quadro di una politica regionale: la creazione di condizioni favorevoli agli investimenti costituisce evidentemente la premessa necessaria per tale politica. Qualora manchino queste condizioni, nulla impedirà che tali regioni si impoveriscano di capitali già nelle condizioni attuali; se queste condizioni sono invece soddisfatte, l'afflusso più facile di capitali esterni potrà accelerare in modo considerevole gli scopi di una politica regionale ».

La politica di liberalizzazione dei capitali all'interno della Comunità, dunque, può determinare per il Mezzogiorno conseguenze fortemente negative o conseguenze nettamente positive: tutto dipenderà da come il Mezzogiorno stesso si troverà situato al momento della attuazione di questa politica economica europea.

Si tratta di un problema che merita un esame attento: nessuna politica può essere elaborata per il Mezzogiorno prescindendo dall'insieme dei fenomeni connessi con il processo dell'integrazione economica europea, in particolare dal movimento dei capitali.

La prima proposizione enunciata dagli esperti della Comunità suscita alcune perplessità. È vero che le risorse produttive tendono a spostarsi geograficamente verso i luoghi ove vi siano capitali in eccesso e che quindi il lavoro tende ad emigrare verso i luoghi ove maggiormente si localizzino gli investimenti; tuttavia è bene tenere presen-

te che non sussistono impedimenti acciocchè i capitali si trasferiscano nel Mezzogiorno. Gli enunciati degli esperti non distinguono con sufficiente precisione la possibilità di realizzare investimenti « diretti », che già esiste all'interno della Comunità, con la possibilità di collocare capitali presso i risparmiatori — emettendo obbligazioni o azioni — in tutta l'area comunitaria, da parte di enti che abbiano sede in uno Stato membro della Comunità. Poichè gli investimenti « diretti » — cioè quelli in cui il capitale si combina con gli altri fattori della produzione determinando il processo produttivo — non sono ostacolati all'interno della Comunità, nulla impedisce in via regolamentare che i capitali si trasferiscano nel Mezzogiorno, ove vi è sovrabbondanza del fattore lavoro.

Del tutto diversi sono i problemi che sorgono dalla liberalizzazione dei capitali intesa correttamente, cioè come possibilità di collocare obbligazioni o azioni in tutto il Mercato comune europeo. Gli esperti della Comunità affermano che, « ove si creassero condizioni favorevoli agli investimenti », tale liberalizzazione avrebbe effetti positivi nel Mezzogiorno; ma la questione è che, proprio al fine di creare prospettive favorevoli di investimenti nell'area meridionale, lo Stato italiano è impegnato in uno sforzo finanziario considerevole. Questo impegno implica una mobilitazione di capitali che, necessariamente, dato il fine pubblico, gode di trattamento preferenziale nella legislazione italiana rispetto alla raccolta di risparmio operata in genere dai pubblici operatori. Ove la liberalizzazione — di cui si tratta — fosse intesa nel senso anzidetto, difficilmente si potrebbe impedire che il risparmiatore preferisca prestare i propri capitali ad imprese operanti in altri Paesi europei, anzichè sottoscrivere obbligazioni od azioni volte a finanziare la politica meridionalistica. La liberalizzazione stessa porterebbe, quindi, ad una riduzione delle possibilità di reperimento di fondi per lo sviluppo economico del Mezzogiorno.

È mia convinzione che la soluzione del problema non debba essere quella generica indicata dagli esperti della Comunità, bensì la « europeizzazione » del problema del Mezzogiorno. Nel quadro degli accordi che precederanno le norme per una liberalizzazione progressiva, si deve tener ferma l'esigenza politica di accordare preminenza allo sviluppo economico del Mezzogiorno, sotto la specie di un sostegno allo Stato italiano per il reperimento dei mezzi finanziari a tale fine.

Bisogna, cioè, giungere all'affermazione che allo sviluppo economico del Mezzogiorno è necessario che contribuisca tutto il sistema economico europeo integrato, poichè esso costituisce il banco di prova non solo della nostra politica nazionale, ma della volontà comunitaria di assurgere ad entità politica autonoma.

Se la politica di riequilibrio territoriale della nostra struttura produttiva costituirà il banco di prova della classe politica degli anni '70, non si deve trascurare che un altro compito meno impegnativo è quello dell'ammodernamento del nostro apparato industriale.

Come giustamente si legge nel Progetto '80 « l'industria italiana dovrà contare sempre più su una autonoma capacità di progresso organizzativo e tecnologico, che assicuri l'efficienza necessaria ad affrontare una intensa competizione internazionale ».

Ciò richiederà negli anni '70 un impegno organizzativo, tecnico ed economico particolarmente intenso e rigoroso, orientato in tre direzioni principali: l'innovazione tecnologica e organizzativa, la ristrutturazione e la divulgazione dell'apparato produttivo, l'internazionalizzazione del nostro apparato industriale.

La straordinaria crescita della industria manifatturiera negli ultimi anni, provocata principalmente da una grande espansione dei consumi nei Paesi dell'area occidentale, ha mutato radicalmente il panorama economico tradizionale.

Uno dei principali aspetti di questo mutamento nella produzione italiana, consiste nel notevole ruolo svolto dall'innovazione tecnologica della produzione, che ha interessato la quasi totalità dei settori produttivi. In Italia, stante il ritardo con cui l'industria nazionale è entrata in contatto con

il mercato internazionale e di conseguenza ha eseguito un rinnovamento tecnologico profondo, questo ha assunto quasi il carattere di una seconda rivoluzione industriale. Ne è scaturito un panorama la cui caratteristica, particolarmente accentuata nel settore manifatturiero, sembra essere la eterogeneità.

Il nostro livello medio di efficienza si è notevolmente accresciuto negli ultimi anni, ma resta ancora al disotto della media dei paesi europei più sviluppati; ciò deriva principalmente dal fatto che il panorama industriale italiano mostra una gamma di situazioni che vanno dai livelli di vero e proprio sottosviluppo a livelli competitivi con le industrie estere più avanzate.

In molti settori per rappresentare la situazione dell'industria italiana si deve ricorrere, piuttosto che alla immagine di uno spettro continuo, ad un modello dualistico, cioè alla coesistenza fianco a fianco di due strutture produttive radicalmente diverse. La parte più arretrata è quella che può spesso permettere, attraverso la semplice riproduzione di processi produttivi realizzati altrove, notevoli e relativamente facili aumenti di produttività, mentre la parte più avanzata mantiene il contatto con le tecnologie più avanzate e talvolta contribuisce con un proprio apporto al progresso tecnologico, promuovendo la ricerca e contribuendo a far assumere al nostro sistema economico, almeno in qualche settore specifico, una dinamica autonoma.

Si sono venuti pertanto a creare nei riguardi dello sviluppo tecnologico:

— settori di « punta », i quali dispongono largamente della capacità di adottare e produrre tecnologie di avanguardia;

— settori « arretrati », i quali, non necessitando particolarmente di tecnologie avanzate, trovano una ragione di esistenza economica e di competitività internazionale principalmente nel basso costo della manodopera nel nostro Paese.

Il progresso tecnico delle industrie italiane si è realizzato anche mediante disproporzioni qualitative avvenute nell'interno dei settori, per cui con la specializzazione produttiva ogni singola impresa, pur movendo da situazioni simili, è andata assumendo un diverso ruolo in funzione delle sue capacità di assorbire quote diverse di tecnologie; capacità collegata spesso alla disponibilità di quadri direttivi sensibili ai problemi dell'innovazione e di manodopera qualificata.

In conseguenza di questi mutamenti l'industria italiana mostra ora un certo numero di settori ed imprese per i quali la produzione di innovazione è una necessità collegata alla sopravvivenza economica stessa, mentre altre mantengono i loro prezzi concorrenziali sul mercato interno ed intervengono mediante operazioni di adeguamento tecnologico attuate oculatamente a rimorchio di iniziative già positivamente sperimentate in altri paesi.

Tale squilibrio appare accentuato da una strategia di politica economica centrata soprattutto sulla dinamica di pochi settori industriali, ad alta intensità di capitali, estremamente concentrati.

Queste linee di evoluzione economica sono ulteriormente rafforzare dall'andamento del processo di integrazione dell'economia italiana sui mercati internazionali: infatti, in sostanza, ogni politica di sbocchi commerciali finisce col favorire alcuni settori produttivi a scapito degli altri. Ma nel nostro Paese, in particolare, le linee di politica adottate hanno ulteriormente accentrato il processo di sviluppo sulla dinamica di un numero estremamente limitato di settori produttivi.

Una conseguenza di questa crescita disordinata e spesso contraddittoria ci è data dal progressivo aggravio della nostra bilancia dei pagamenti tecnologici nel corso degli ultimi anni.

Nel 1968 abbiamo speso quasi cento miliardi in più di quanto abbiamo introitato per pagare all'estero le licenze di fabbricazione di alcuni prodotti avanzati, i brevetti acquistati, l'assistenza tecnica ed il cosiddetto *know how*, cioè il dettaglio tecnico di un dato processo.

Nel 1969 il *deficit* è salito a 130 miliardi con un aumento del 34 per cento in un solo

anno. A ciò si è arrivati essendo rimasto stazionario l'introito (40 miliardi) ed essendo passato l'esborso da 137 a 170 miliardi.

Se si tiene conto che l'82 per cento di questa somma se l'aggiudicano i paesi industriali nostri abituali competitori nei mercati esteri ed in quello di casa, si arriva ad una conclusione amara. Lo stato della nostra tecnologia è oggi preoccupante. L'autorità politica è chiamata a intervenire con urgenza perchè la situazione non si deteriori ulteriormente.

Dovesse una tale linea di tendenza persistere ancora per qualche anno, arriveremmo all'assurdo di investire più per pagare lo sviluppo tecnologico altrui, che per favorire il nostro.

Lasciamo parlare i dati. Nel corso del 1969 la nostra industria ha speso per le sue ricerche 205 miliardi, cui vanno aggiunti 217 miliardi di spesa pubblica, che solo in minima parte, però, serve a sostenere lo sforzo di innovazione tecnica. Di fronte a queste cifre stanno i 170 miliardi dell'esborso tecnologico. Siamo arrivati al punto che tanto spendiamo all'estero quanto (o quasi) spendiamo nell'industria di casa.

Se si volesse dare un esempio concreto di colonialismo tecnologico non si potrebbe fare altrimenti. Una cifra pari al 40 per cento del nostro sforzo di ricerca globale va oltre confine in cambio di conoscenze tecniche. Nel 1967 e nel 1968 questa percentuale era migliore, si era cioè portata al 33-34 per cento, ora tende ad appesantirsi. Del resto qualche dettaglio permette di toccare con mano il fondo del problema. Noi accusiamo il maggiore salasso in tre settori industriali: il chimico-farmaceutico, l'elettrico ed il metalmeccanico. Il che vuol dire che proprio nei comparti industriali dove si è registrata in modo più vistoso la nostra espansione produttiva ci siamo indebitati tecnologicamente in maggior misura. Poichè, peraltro, negli anni prossimi è prevista in quella direzione una sostenuta fase di spinta, è inevitabile che il *deficit* tenderà ad appesantirsi.

Un rapido richiamo di cifre permette poi di fare qualche altra considerazione. Le spese globali di ricerca in Italia sono aumentate tra il 1959 ed il 1969 grosso modo di circa otto volte; nella stessa proporzione sono aumentati gli esborsi tecnici. Gli introiti, invece, sono cresciuti solo di tre volte e mezzo. È chiaro che qualcosa non ha funzionato. Le spiegazioni che si possono dare sono le seguenti: 1) non è stato investito abbastanza nella ricerca; 2) sono stati sostenuti settori non prioritari; 3) una parte notevole della nostra ricerca è di scadente qualità. In breve, tutto lascia credere che da noi si sia speso poco e male.

Il Governo è intervenuto negli ultimi anni concedendo attraverso l'IMI prestiti agevolati all'industria per condurre ricerche innovative. I cento miliardi a ciò destinati sono ora pressochè totalmente impegnati ed un numero elevato di progetti non potrà usufruire dei relativi finanziamenti. Anche questa sorgente viene così ad esaurirsi.

È necessaria perciò una nuova politica della ricerca, intesa come principale supporto per la ristrutturazione e diversificazione dell'apparato produttivo.

Per affrontare con cognizione di causa il problema, vale la pena richiamarsi ancora a quanto scritto nel Progetto '80: « La nostra industria appare polarizzata in duplice senso.

Dal punto di vista settoriale si nota che allo sviluppo dell'industria di beni di consumo e delle produzioni di base fa riscontro un'insufficiente espansione delle produzioni di beni intermedi e strumentali, per i quali la nostra economia si presenta in posizione di importatrice netta.

Dal punto di vista della dinamica delle imprese si nota che ad uno sviluppo intenso delle grandi imprese (in termini di produzione e di occupazione) corrisponde una espansione più modesta delle medie imprese.

A ridosso delle grandi imprese, al cui gruppo si è aggregato un numero ristretto di medie imprese, si è verificata l'entrata di numerosissime piccole aziende che, sfruttando i vantaggi di più bassi costi, hanno saputo cogliere con agilità le opportunità dell'allargamento dei mercati, assorbendo la quota più rilevante di occupazione. Nella maggior parte delle medie imprese lo sviluppo è sta-

to invece assai più lento. Esse, da un lato, non hanno potuto godere di vantaggi nei costi paragonabili a quelli delle piccole imprese; dall'altro non sono riuscite a percorrere la strada della specializzazione e della maggiore valorizzazione delle produzioni.

Una parte notevole della nostra industria presenta quindi aspetti di fragilità, che solo un incisivo processo di adeguamento strutturale potrà risolvere ».

Da questa analisi sembra evidente che la politica di ristrutturazione industriale, perseguibile soltanto attraverso la programmazione, postula l'esclusione di interventi legislativi di settore. Come ho avuto occasione di affermare in altre occasioni, la prassi legislativa precedente l'avvio dell'esperienza di programmazione globale e fondata appunto su piani di settore fissati dalla legge, non è compatibile con la politica di piano. I problemi della manovra settoriale dell'intervento pubblico nell'economia costituiscono il terreno specifico nel quale si muove l'amministrazione del piano e, quindi, l'organo preposto ad essa, cioè il CIPE. Tale globalità e flessibilità dell'azione di direzione pubblica dell'economia è negata da un'individuazione legislativa di interventi settoriali che introduce una rigidità di partizioni ed una fissità di schemi non compatibili con la versione di pianificazione globale modernamente intesa. E ciò tanto più dinanzi ad una realtà come quella della società industriale avanzata nella quale la presenza di grandi gruppi integrati intersettoriali rende incerto il significato del riferimento a settori merceologici determinati. Sarebbe, quindi, auspicabile la creazione di un fondo per la promozione di processi di ristrutturazione, ben diverso da quello recentemente approvato al Senato, che in effetti ha un carattere prettamente congiunturale e non strutturale. Questo fondo direttamente collegato al CIPE, che dovrebbe approvare i programmi ed i progetti di ristrutturazione industriale settoriale ed intersettoriale potrebbe costituire la risposta più valida all'esigenza posta dal programma economico nazionale di una manovra degli strumenti della politica industriale direttamente collegata ai grandi indirizzi della politica economica.

Il fenomeno delle imprese su scala internazionale è ormai un fatto irreversibile di cui l'azione pubblica deve prendere atto. Partendo da questa valutazione obiettiva mi sembra che l'attuale movimento di concentrazione in Italia vada favorito in quanto le imprese italiane, per rispondere all'esigenza di poter efficacemente competere con le imprese del MEC e dei paesi terzi, devono essere ancora ristrutturate in modo da tenere il passo con l'avanzato progresso tecnologico dei paesi maggiormente industrializzati. Bisogna, infatti, tener presente che la dimensione di una impresa va commisurata ad una determinata situazione di mercato: quando il mercato, a causa della creazione della Comunità economica europea e a causa degli effetti liberistici del *Kennedy-Round*, si estende con una rapidità di molto superiore a quella che è la possibile espansione delle singole imprese, ne deriva la necessità per queste imprese di raggrupparsi per formare organismi completi e meglio organizzati. D'altra parte in Italia ancora non si ha un elevato grado di concentrazione industriale in quanto la maggiore percentuale dell'industria è rappresentata da imprese che occupano meno di 50 dipendenti. Quindi le concentrazioni che conferiscono alle imprese la dimensione ottimale rispetto a determinate esigenze di produzione e di mercato devono essere favorite a livello nazionale ed internazionale, fermo restando che spetterà agli organi della programmazione di assumere le decisioni necessarie a rendere compatibile la strategia di sviluppo delle imprese multinazionali con gli obiettivi della programmazione nazionale.

Gli strumenti giuridici più validi per favorire queste forme di concentrazione sembrano essere le società a statuto europeo, ma occorre tener presente che gli ostacoli determinanti restano sempre quelli di natura fiscale, per cui è necessario accelerare il processo di armonizzazione in questa delicata materia.

Un capitolo a parte meritano le aziende di minore dimensione, sia perchè costituiscono l'ossatura del nostro apparato produttivo, sia perchè le loro dimensioni, pur rimanendo

piccole, non debbono essere tali da polverizzare la struttura produttiva.

Da uno studio della Comunità, il cosiddetto « *memorandum* Colonna » risulta che nel 1962-63 il numero medio di addetti per stabilimento era il seguente:

Stati Uniti	53
Belgio	27
Paesi Bassi	27
Germania	17
Francia	11
Italia	7

L'influenza dei piccolissimi stabilimenti su tali medie era determinante, come indica la percentuale della complessiva manodopera occupata negli stabilimenti con meno di dieci dipendenti.

Stati Uniti	3%
Belgio	7%
Paesi Bassi	8%
Germania	13%
Giappone	15%
Francia	19%
Italia	28%

Queste tabelle dimostrano che l'Italia ha una struttura produttiva polverizzata, per cui è necessaria una nuova politica per la piccola industria, in grado di adeguarla alle nuove dimensioni del mercato.

In tutti i Paesi della Comunità, come d'altronde in tutti i paesi industrializzati, le piccole e medie imprese hanno conservato una posizione rilevante — sia in valori assoluti che percentuali — per quanto riguarda il numero delle ditte, il volume della produzione, la quota di occupazione.

Tale fenomeno, che contraddice la tesi secondo la quale l'allargamento dei mercati forzerebbe un processo di concentrazione che finirebbe per emarginare dal mercato le aziende di non grandi dimensioni, è dovuto non solo al fatto, sottolineato dal *memorandum* sulla politica industriale della Comunità, che la piccola e media dimensione è più adatta della grande a certi tipi di produzione, ma anche al fatto che da tale dimensione e dal tipo di gestione che ad essa è solitamente collegata, derivano: la rapida adattabilità dell'impresa ai mutamenti della domanda, la riduzione dei suoi costi generali, la sua maggiore controllabilità e manovrabilità da parte dell'imprenditore.

Per tali loro caratteristiche le piccole e medie imprese sono considerate un fattore di efficienza di ogni sistema economico avanzato, grazie al quale si realizza all'interno del sistema produttivo una razionale differenziazione di ruoli tra le imprese delle diverse dimensioni.

Anche su un piano politico e sociale, le piccole e medie imprese rappresentano un decisivo fattore di sviluppo:

— perchè danno un notevole contributo alla risoluzione del problema della piena occupazione, impiegando minori dosi di capitale per ogni addetto, uilizzando anche la manodopera che viene scartata dai sofisticati metodi di reclutamento delle grandi aziende, offrendo ai lavoratori una preparazione professionale che è presupposto della loro elevazione sociale ed economica;

— perchè agevolano il rinnovo della classe imprenditoriale;

— perchè agevolano la diffusione dell'industrializzazione anche in località periferiche rispetto ai grandi insediamenti industriali o urbani, consentendo alle comunità sociali ivi residenti di non restare ai margini dello sviluppo economico e sociale che l'industrializzazione comporta.

Tali funzioni assumono particolare rilevanza per l'evoluzione delle aree arretrate della Comunità, soprattutto per quanto riguarda la necessità di promuovere in tali aree la nascita di una classe imprenditoriale locale, che contribuisca, dall'interno dell'ambiente sociale locale, a realizzare quelle profonde trasformazioni di abitudini e di atteggiamenti, senza le quali un processo di industrializzazione non potrà mai dirsi veramente avviato e veramente autonomo.

Anche se si è sottolineata la validità della piccola e media impresa nell'economia moderna, non sarebbe realistico negare che tali imprese soffrono di una serie di svantag-

gi collegati alla loro ridotta dimensione. Ciò avviene soprattutto in relazione a:

acquisizione dei mezzi finanziari. Le piccole aziende, che non possono praticamente acquisire mezzi finanziari attraverso l'intermediazione della borsa, costituiscono solitamente per le banche clienti meno interessanti che le grandi aziende. Esse finiscono, perciò, per attrarre verso le loro esigenze una quota del risparmio nazionale inferiore non solo al loro fabbisogno, ma anche alla loro importanza percentuale rispetto agli altri settori. Oltre al problema del volume dei mezzi finanziari, esiste anche quello delle condizioni alle quali tali mezzi pervengono alle piccole e medie aziende e che sono solitamente più onerose di quelle che vengono praticate alle grandi aziende;

aggiornamento tecnologico. Il rapidissimo sviluppo della tecnica che contraddistingue il mondo moderno impone alle aziende di ogni dimensione un imponente sforzo di continuo aggiornamento. Tale sforzo presuppone, però, l'inserimento nel processo di formazione delle nuove tecniche (attraverso un'autonoma attività di ricerca o di sviluppo) o, quanto meno, l'acquisizione di una sistematica informazione sui progressi realizzati all'esterno. Sotto entrambi i profili le piccole e medie aziende risultano svantaggiate per il fatto stesso di essere tali. Se si eccettuano, infatti, alcuni settori avanzati e altamente specializzati (nei quali, addirittura, il rapporto ricerca-dimensione può arrivare a capovolgersi in favore delle piccole e medie aziende), nella media del comparto delle piccole e medie imprese si registra una spesa per ricerca per addetto di molto inferiore a quella che si realizza nel comparto delle grandi aziende e si è in grado di svolgere un'attività di documentazione molto meno ampia e produttiva. Ciò dipende essenzialmente dal fatto che sia l'attività di ricerca o sviluppo, sia l'attività di documentazione e informazione hanno una loro dimensione minima, che è proporzionata per eccesso a quella media delle piccole e medie imprese;

aggiornamento delle tecniche di direzione. Il tipo stesso di conduzione a carattere personale che si realizza nella maggior parte delle piccole e medie imprese ostacola l'introduzione delle moderne tecniche di conduzione aziendale. Se, da una parte, l'assenza di strutture burocratizzate e la diretta responsabilizzazione dell'imprenditore nella conduzione della sua azienda costituiscono elementi positivi a favore delle piccole imprese, d'altra parte queste stesse caratteristiche tendono ad isolare l'imprenditore ed a rendere difficile l'introduzione nella piccola impresa di metodi che pur sarebbero compatibili con la sua struttura;

commercializzazione dei prodotti e penetrazione sui mercati stranieri. Nella maggior parte dei casi il piccolo imprenditore è un tecnico e sull'aspetto tecnico concentra, quindi, tutta la sua attenzione a scapito dell'aspetto commerciale; di conseguenza si verifica spesso che egli tenti di vendere il prodotto che sa fabbricare e non di fabbricare il prodotto che il mercato richiede. A ciò si deve aggiungere il costo dei grandi canali pubblicitari e degli studi di mercato per una produzione di non grande serie che, praticamente, impedisce alle imprese di piccola o media dimensione di servirsi di tali strumenti. Queste difficoltà si aggravano quando si tratta di operare sui mercati stranieri; in questi casi, infatti, si impone la creazione di un servizio altamente specializzato che, in genere, costa più di quanto una piccola azienda possa spendere e dà prestazioni superiori a quelle che una piccola azienda possa concretamente utilizzare. È per questi motivi che l'attività di esportazione delle piccole e medie aziende risulta, in molti casi, saltuaria e che le aziende stesse restano essenzialmente dipendenti dal mercato interno, finendo per subirne tutte le fluttuazioni congiunturali, senza possibilità di compensazione con le vendite su altri mercati.

Da quanto si è esposto risulta che, se da una parte il contributo delle piccole e medie imprese è importante sia per lo sviluppo che per il suo equilibrio, d'altra parte queste imprese soffrono di una serie di svantaggi, che derivano dalla loro ridotta dimensione. La opportunità di una politica economica che si proponga di attenuare questi svantaggi e di promuovere il maggiore sviluppo della

piccola azienda è in diretta connessione con l'utilità — sia economica, che sociale — che si attribuisce alla presenza di una rete vasta ed efficiente di piccole e medie imprese. Naturalmente l'obiettivo di garantire le condizioni di esistenza e di sviluppo delle piccole e medie aziende non potrebbe giustificare ogni intervento in loro favore, soprattutto se tale da turbare gravemente il meccanismo della libera concorrenza. Una politica di promozione delle minori imprese deve, perciò, essere circoscritta entro due precisi limiti:

tale politica deve svolgere una funzione di sviluppo e non di perpetuazione di situazioni di crisi;

tale politica non deve creare situazioni di privilegio a favore di certe aziende, ma deve tendere ad annullare le situazioni di svantaggio delle quali esse soffrono.

In questi limiti una politica di promozione della piccola impresa dovrebbe avere caratteri di:

organicità e completezza, nel senso che non dovrebbe limitarsi ad interventi sporadici e con finalità particolari, ma perseguire alcuni obiettivi di fondo con una gamma di strumenti che consenta effettivamente una politica di sviluppo;

coerenza, nel senso che un intervento in una materia (es. quella dei finanziamenti) non dovrebbe essere contraddetto da un intervento in senso contrario in un'altra materia (es. quella del prelievo fiscale).

Gli obiettivi principali che possono attribuirsi a tale politica possono così riassumersi:

incanalare verso le piccole imprese un flusso di capitali adeguato alle loro esigenze di investimento. Malgrado in tutti i Paesi della Comunità esistano forme particolari di credito alle piccole e medie imprese, i piccoli imprenditori continuano a lamentare la insufficienza di mezzi a loro disposizione: evidentemente la funzione riequilibratrice di queste istituzioni particolari non si è verificata che in parte e la quota di risparmio che, loro tramite, è affluita alle piccole aziende ha continuato a rappresentare la quota del risparmio che residua dopo la soddisfazione delle esigenze di altri settori, ritenute prioritarie. Se si condivide l'utilità della presenza delle piccole e medie imprese (e le dichiarazioni ufficiali dei Governi dei Paesi della Comunità consentono di ritenere che tale utilità sia da tutti condivisa) non si può lasciare che a queste imprese affluisca una quota del risparmio inadeguata a soddisfare le loro esigenze di investimento. È questo il tipico campo nel quale la politica economica pubblica deve intervenire sul meccanismo « spontaneo » del mercato, in modo da raggiungere obiettivi che le tendenze autonome tenderebbero a porre in secondo piano. L'intervento equilibratore di tali istituzioni specializzate dovrebbe esplicarsi non solo sulla quantità di risparmio da indirizzare alle piccole e medie aziende, ma anche sulle condizioni alle quali tale quota di risparmio viene data in prestito alle piccole e medie aziende, in modo che esse — sia per quanto riguarda il costo del denaro, sia per quanto riguarda il volume delle garanzie richieste, sia per quanto riguarda, infine, i tempi e le procedure necessarie per ottenere i finanziamenti — non siano poste in situazione di svantaggio rispetto alle aziende di maggiori dimensioni. Particolarmente utile alla soddisfazione del fabbisogno finanziario delle piccole e medie aziende risulta anche la diffusione di nuovi sistemi di finanziamento quali il *leasing* e il *factoring*;

agevolare l'autofinanziamento attraverso disposizioni fiscali che esonerino dalla tassazione, entro certi limiti di quantità e di tempo, le quote di reddito di impresa reinvestite;

agevolare l'innovazione all'interno delle piccole e medie imprese attraverso la creazione o il potenziamento di organismi pubblici, che fungano da intermediari tra la ricerca vera e propria e le esigenze pratiche delle imprese stesse, svolgendo una funzione di informazione e di assistenza;

agevolare la collaborazione tra le aziende sia attraverso la predisposizione di strumenti giuridici che consentano la realizzazione di azioni in comune, senza intaccare la indipendenza delle singole imprese, sia attra-

verso la predisposizione di strumenti giuridici che consentano la associazione temporanea delle imprese ai fini di una determinata operazione, senza che ciò comporti per le aziende l'assunzione di responsabilità eccessive;

agevolare l'acquisizione di forme giuridiche adeguate al livello di sviluppo dei moderni mercati. In particolare si tratta di offrire alle piccole e medie imprese una disciplina giuridica, che consenta di trasformare le imprese personali in società di capitali senza, per questo, farle ricadere sotto la disciplina delle grandi società per azioni, le cui norme sono dettate in funzione della dimensione di quelle aziende e del loro ricorso al pubblico risparmio e perciò non risultano giustificabili al livello di piccole e medie imprese;

agevolare l'acquisizione da parte delle piccole e medie imprese di una quota adeguata delle commesse pubbliche, sia direttamente, sia in funzione di sub-forniture delle grandi imprese. A questo fine può essere utile rifarsi al sistema realizzato negli USA dalla *Small Business Administration* al fine di assicurare alle piccole e medie aziende una quota adeguata delle ingenti commesse che lo Stato passa alle aziende private;

raddoppiare il fondo di dotazione dell'ENAPI che ha come compito istituzionale di promuovere e sviluppare l'attività economica ed il perfezionamento tecnico delle piccole industrie, attraverso la pronta presentazione di un disegno di legge, anche perchè nel bilancio che stiamo esaminando è già previsto il necessario accantonamento.

Una relazione sul bilancio dell'industria non può ragionevolmente ignorare che il settore delle partecipazioni statali costituisce parte integrante della politica industriale, poichè è uno strumento importante nelle mani dei pubblici poteri al fine di indirizzare lo sviluppo economico verso i fini prefissati dalla programmazione. Nella realtà del nostro Paese la dicotomia fra iniziativa pubblica e privata è ormai superata, per cui è necessario coordinare gli interventi del settore pubblico con quello privato.

Gli investimenti definiti o delineati in via di massima dalle partecipazioni statali per il 1971 e gli anni successivi ammontano ad oltre 9.300 milioni di lire, di cui circa 8.300 destinati ad iniziative localizzate in territorio nazionale e poco più di 1.000 ad iniziative all'estero.

Considerando solo il quinquennio 1971-75, gli investimenti raggiungono un valore superiore agli 8.000 miliardi.

Dall'attuazione di questi programmi si prevede che derivi a fine 1975 un'occupazione aggiuntiva, rispetto a quella attuale, di circa 100.000 unità.

I programmi d'investimento, già definiti o in corso di definizione, degli enti a partecipazione statale, per il quinquennio 1971-75, dovrebbero così ripartirsi:

IRI 5.000 miliardi (i soli progetti già definiti raggiungono i 4.330 miliardi);

ENI 2.700 miliardi;

EFIM 406 miliardi;

COGNE 72,5 miliardi;

EAGAT 10,2 miliardi.

Sotto l'aspetto settoriale, nei settori manifatturieri sono previsti investimenti per più di 4.300 miliardi. Oltre la metà di tale importo riguarda il settore siderurgico.

Nell'ambito delle aziende dei servizi, che globalmente assorbono circa 2.000 miliardi, notevolissima importanza assumono gli investimenti nel settore delle telecomunicazioni con circa 1.200 miliardi.

Circa 1.000 miliardi sono destinati alle infrastrutture: i maggiori investimenti sono destinati al completamento della rete autostradale.

Oltre 1.850 miliardi sono previsti per il settore delle fonti di energia, comprendendo in tale cifra gli investimenti sul territorio nazionale e quelli all'estero.

Al Mezzogiorno saranno destinati, nel prossimo quinquennio, più di 4.500 miliardi di lire. Tale importo rappresenta il 61,3 per cento degli investimenti complessivi delle partecipazioni statali in territorio nazionale.

Verrà localizzato nelle regioni meridionali l'85 per cento dei nuovi investimenti nel settore siderurgico, il 92 per cento nella chimi-

ca, il 75 per cento nell'elettronica, il 52 per cento nella meccanica.

In conseguenza di tale destinazione degli investimenti, verranno creati nel Mezzogiorno oltre 60.000 nuovi posti di lavoro. Gli addetti nelle aziende meridionali raggiungeranno perciò, nel 1975, il 30 per cento del totale rispetto all'attuale 22 per cento.

Ma non bastano soltanto le cifre per fare un discorso politico.

Il nesso tra responsabilità politica e ruolo dell'impresa pubblica è un fattore qualificante di importanza fondamentale per la politica di programmazione democratica in un Paese dove l'impresa pubblica ha dimensioni quantitative e composizione qualitativa tali da farne uno strumento essenziale della politica di sviluppo economico. Tuttavia la responsabilità di scelta e di decisione circa gli obiettivi, i modi e i mezzi, i tempi e le priorità e le compatibilità della politica di sviluppo economico programmatico competono in tutto e per tutto al potere politico nelle sedi istituzionali dove esso è tenuto a esercitarlo e a risponderne.

Non sembra che fino ad oggi queste condizioni siano state rispettate, poichè spesso le decisioni di investimento delle partecipazioni statali sono state dettate più da criteri aziendalistici, che da una visione programmatica generale.

D'altra parte l'organo istituzionale, cioè il Parlamento, viene informato di tutto quello che accade nell'ambito delle partecipazioni statali a cose fatte; e quasi sempre a seguito di ripetute sollecitazioni, spesso accolte con manifesta insofferenza.

La Commissione, infatti, non può certamente dimenticare che sull'« affare Montedison », dopo numerose richieste, soltanto in questi giorni il Ministro delle partecipazioni statali è venuto ad illustrare la portata, gli effetti e le prospettive dell'inserimento pubblico in seno al più forte gruppo petrolchimico italiano.

A titolo informativo, mi sembra opportuno riferire le severe critiche che sono state formulate a questo proposito dal professor Federico Caffè, ordinario di politica economica nell'Università di Roma. L'autorevole studioso richiamandosi esplicitamente alle « scalate » dell'IRI e dell'ENI alla Montedison, scrive testualmente: « Si è lamentato che l'adesione di società controllate dallo Stato alla condotta di gruppi privati in posizioni dominanti nel mercato abbia portato, in determinate circostanze, a politiche collusive di tipo monopolistico. L'atteggiamento imitativo del comportamento privato ha spinto inoltre i gruppi del settore pubblico a utilizzare procedimenti propri di un capitalismo finanziario deteriore, quali le « scalate » per l'acquisto in borsa delle azioni necessarie per conseguire posizioni di controllo in determinati settori. Vi possono essere, ovviamente, numerose ragioni perchè risulti utile il controllo pubblico di date attività; ma non ve ne è alcuna perchè ciò debba essere realizzato con manipolazioni finanziarie del tipo indicato: apparentemente « silenziose », ma in realtà origine di clamorose polemiche e di ingiustificato discredito sull'intero settore pubblico dell'economia » (Politica economica, Vol. II, Problemi economici interni, Torino, Boringhieri, 1970, pp. 27-28). Il professor Caffè non nega certamente che la frontiera tra settore privato e pubblico possa essere modificata, ma è dell'avviso che « queste modificazioni non vanno effettuate con la procedura " silenziosa " che ha dato origine al sistema italiano delle partecipazioni azionarie statali, bensì attraverso chiari dibattiti e precise assunzioni di responsabilità politiche ».

E questa mi sembra un'opinione che meriti, se non di essere pienamente condivisa, almeno di formare oggetto di ampia discussione.

Nel giro degli ultimi venti anni l'organizzazione del commercio si è profondamente trasformata. Fatti nuovi sono intervenuti a modificare, prima che la meccanica della distribuzione, la dinamica della domanda. Interi ceti, esclusi dal godimento di determinati beni per una pura e semplice motivazione, l'insufficienza del reddito, sono stati introdotti dalla civiltà dei consumi in un giro ampio e crescente, che tende a vederli addirittura come protagonisti. Le attività terziarie sono state, nel fatto, rivoluzionate con l'accesso di categorie sempre più vaste di

consumatori al beneficio di prodotti che erano riservati solo a minoranze privilegiate.

Come segue l'organizzazione della vendita questo presentarsi di bisogni nuovi? Come si è adattata la distribuzione alle dimensioni accresciute del mercato, non soltanto in senso territoriale, ma anche in senso verticale? È in grado il prodotto di raggiungere i vari punti dove si presenta la domanda, di penetrare attraverso le stratificazioni nelle quali si identifica il potenziale consumatore? La risposta a questi quesiti è data da un'organizzazione delle vendite che muta con lentezza, affidandosi ancora alle strutture anelastiche, alla scarsa dinamica di una distribuzione che è concentrata in un limitato numero di punti di vendita, a carattere prevalentemente settoriale.

L'Italia ha registrato, in questo dopoguerra, grandiosi progressi in campo industriale. Progressi notevoli, sebbene ancora insufficienti, ha pure compiuto l'agricoltura, che è riuscita ad accrescere il volume della produzione nonostante il massiccio esodo rurale. Il commercio al dettaglio, nel suo complesso, non è invece stato investito dal « vento del mutamento », se non in poche grandi città dell'Italia settentrionale.

L'arretratezza del nostro sistema distributivo si manifesta attraverso tutta una serie di elementi: l'eccessivo numero dei punti di vendita; il basso numero di addetti; la scarsità della superficie di vendita e la sua utilizzazione poco economica; il modesto giro di affari; la mancanza di qualsiasi intesa con altri commercianti per l'acquisto in comune delle merci; l'insufficiente dotazione di strumenti capaci di valutare e sviluppare l'andamento delle vendite.

Vediamo più da vicino ciascuno di questi fattori negativi. Il numero degli esercizi commerciali supera in Italia gli 800 mila, mentre in Paesi demograficamente non troppo dissimili è di gran lunga inferiore: 450 mila in Francia e 400 mila in Germania.

Ciò nonostante, il fenomeno della « polverizzazione » non accenna affatto ad esaurirsi: il numero dei negozi di tipo tradizionale continua infatti ad aumentare con ritmo impressionante, sotto la spinta dell'inurbamento di contadini che, in città, preferiscono occuparsi — come venditori — di quei generi alimentari che hanno imparato a conoscere bene in campagna come produttori, anche se negli ultimi anni un certo rallentamento si è verificato nel ritmo d'incremento di questi esercizi.

Queste aziende commerciali hanno carattere prevalentemente familiare; assai di rado danno lavoro ad estranei o danno luogo a compensi in denaro. Il nucleo familiare tende a vivere con gli stessi criteri di autosufficienza che regolano la vita delle aziende agricole a gestione familiare. Di qui lo scarso numero degli addetti al commercio: appena 2,1 milioni contro i 2,3 milioni della Francia e i 3,4 milioni della Germania. Le medie per punto di vendita sottolineano meglio la differenza: 8,5 addetti in Germania; 5,1 addetti in Francia; 2,6 addetti in Italia. L'apparato distributivo ha certo contribuito all'assorbimento di una parte dei contadini emigrati, ma in misura non così massiccia come generalmente si ama far credere.

Altri gravi difetti: i negozi sono spesso piccolissimi, col tradizionale bancone che si « mangia » un quarto della superficie e con le merci più accatastate che esposte. Il cliente, « vedendo » pochi prodotti, finisce per comprare solo ciò che aveva in mente entrando nel « bugigattolo ». L'idea che si debba « indurre in tentazione » la massaia suggerendole altri acquisti ed invitandola a servirsi da sola, confrontando prezzi e confezioni liberamente, è ancora estranea alla mentalità della maggioranza dei commercianti italiani. La percentuale dei negozi a *self-service* non è rilevata dalle statistiche ufficiali; si può tuttavia affermare con sicurezza che è ancora irrisoria.

Non può stupire, in questa situazione, se il giro di affari è molto modesto, qualunque sia il metodo seguito per calcolarlo. Il volume delle vendite per negozio è stato stimato, abbastanza recentemente, in poco più di 23 milioni di lire all'anno per l'Italia, in 78 milioni per la Francia e in quasi 93 milioni per la Germania. Lo scarto di produttività, a causa del nostro basso livello di occupazione commerciale, risulta più contenuto, se il calcolo viene fatto per addetto:

8,9 milioni all'anno in Italia; 12,1 in Germania e 15,2 in Francia.

Scarsamente dotato di spirito associativo, il commerciante italiano tende a comprare da solo; ma poichè vende poco, non potrà che comprare poco e senza fruire di sconti. In compenso, cercherà di vendere col più alto margine di guadagno unitario, magari premendo sulle industrie affinchè applichino per i loro prodotti di marca il sistema del « prezzo imposto », che fa obbligo a tutti i dettaglianti — pena l'interruzione delle forniture — di non scendere al di sotto del prezzo fissato dall'industria.

Si tratta, in pratica, di una collusione indiretta fra i commercianti per evitare la benchè minima concorrenza; il prezzo imposto tende infatti ad essere così alto da consentire di restare sul mercato anche ai dettaglianti marginali.

Molti dei difetti sin qui descritti risultano pienamente confermati da una recente indagine campionaria svolta dall'Unioncamere tra parecchie migliaia di aziende commerciali dell'Italia settentrionale, dalla quale si ricava il seguente quadro:

1) il 95 per cento delle aziende ha un solo negozio;

2) il 40 per cento dei negozi non arriva ai 25 metri quadrati, i due terzi non superano i 35 metri quadrati di superficie;

3) solo il 4,2 per cento dei negozi tradizionali pratica il *self-service*, integrale o parziale;

4) un terzo dei negozi è senza telefono, il 73 per cento senza mezzi di trasporto propri, l'89 per cento senza registratore di cassa;

5) il 59 per cento non tiene alcun tipo sistematico di contabilità e, nel 73 per cento dei casi, non è stato mai effettuato un inventario.

Da questi dati si possono ricavare le seguenti ovvie conclusioni: che solo un terzo dei negozi — nella zona più evoluta d'Italia — può raccogliere ordini per telefono e che meno di un quarto può effettuare consegne a domicilio con un proprio mezzo di trasporto; che la stragrande maggioranza dei commercianti non è in grado di sapere con precisione nè quanto incassa, nè quanto guadagna. Il Mercato comune europeo ha chieto all'Italia che l'imposta sul valore aggiuntivo (IVA) venga applicata anche al commercio al dettaglio sin dal primo gennaio 1972; ma nelle condizioni di arretratezza prevalente ritengo che la richiesta non potrà essere accolta tanto presto.

Purtroppo, i sintomi di miglioramento sono pochi e scarsi. Continuano ad aumentare di numero i negozi di tipo tradizionale, mentre crescono con estrema lentezza i negozzi a *self-service*, i negozi associati nell'acquisto sia pure parziale delle merci (gruppi d'acquisto tra dettaglianti, unioni volontarie di grossisti e dettaglianti), le *supérettes* e i supermercati. Di questo sviluppo contrastato delle tecniche e delle strutture di vendita più moderne parecchie sono le cause: la scarsa qualificazione dei commercianti; la legislazione arcaica, che subordina l'apertura di nuovi negozi al rilascio di una licenza comunale e quella di nuovi supermercati alla « conquista » di una licenza prefettizia; l'atteggiamento della classe politica, incline al mantenimento dello *status quo* per miopi calcoli di convenienza elettorale. Il progetto di legge all'esame della competente Commissione della Camera sarebbe inconcepibile al di fuori dell'attuale situazione; e non voglio aggiungere altro.

Ma, sia pure troppo lentamente, le novità avanzano. Negli « anni sessanta » sono nate anche in Italia le prime aziende per la vendita diretta su catalogo o per corrispondenza; i loro progressi sono stati rapidi, specialmente nelle zone depresse del Centro-Sud, dove svolgono una vivace concorrenza nel settore dell'abbigliameno ai commercianti fissi locali.

Anche la distribuzione automatica sembra ormai in orbita, sia a causa della riduzione delle ore di apertura dei negozi, specie nei giorni festivi, sia per la recente diffusione nelle comunità di lavoro, di studio o di svago. Sebbene ancora pochi e di prezzo modesto siano i prodotti venduti mediante macchine (bevande, sigarette, calze, dolciumi, eccetera), il giro di affari registra incrementi cospicui e di ottimo auspicio.

Aumentano anche i supermercati con reparto alimentare, nonostante l'ostilità dei piccoli negozianti e le abitudini delle massaie italiane, poco portate per temperamento alla impersonalità dei rapporti commerciali e non troppo ben disposte — si deve dire con ragione — verso lo scatolame. L'esigenza di risparmiare tempo e fatica tende tuttavia ad imporsi ed il consumo di cibi precucinati e surgelati cresce anche in Italia, sia pure assai più lentamente di tutte le previsioni delle inchieste di mercato.

Giova precisare che l'apertura di nuovi supermercati è frenata anche da considerazioni economiche. Non ha senso costruire un supermercato in città con meno di 50 mila abitanti e con basso reddito *pro capite*; e neppure ha senso costruirne tre o quattro in località favorevoli, perchè il loro rendimento non basta a giustificare le spese generali di approvvigionamento. Al di sotto della cifra di dieci supermercati non si raggiunge la dimensione minima ritenuta economica. Questo spiega perchè in questo settore vi sia poco spazio per le iniziative isolate, non sostenute da grossi capitali e non inserite in una rete piuttosto ampia di punti di vendita.

Ma questo spiega anche perchè i negozi tradizionali possano — se associati e ammodernati — sopravvivere benissimo, giacchè i supermercati, per prosperare, debbono sorgere in zone d'intenso traffico e con grandi possibilità di parcheggio.

Del resto, con varie leggi, lo Stato ha concesso agevolazioni creditizie per il rinnovo e lo sviluppo delle piccole aziende commerciali, ma a quanto pare, solo una minoranza si è avvalsa di queste agevolazioni; i più sembrano preferire il blocco delle licenze adducendo motivi spesso evidentemente pretestuosi. Così stando le cose, si dovrebbe riflettere su quanto affermò nell'ottobre scorso, a Milano, l'attuale presidente dell'Unioncamere, professor Ernesto Stagni: « Nel commercio odierno vi sono i deboli e i forti. Sarebbe assurdo mettere i deboli alla mercè dei forti; occorre invece dare ai deboli la possibilità di diventare forti e di competere pari a pari. Ma sarebbe errato e controproducente protegere ad ogni costo i deboli, che rifiutano la possibilità di diventare forti, perchè in tal caso proteggeremmo soltanto i pigri e gli sprovveduti ».

La strada da seguire, se si vuole veramente ristrutturare l'apparato distributivo, non può essere che quella tracciata dal Progetto '80.

La direttiva principale in questo campo è di favorire l'affermazione delle forme moderne di commercio. Da un lato si tratta di consentire lo sviluppo della « grande distribuzione » secondo le esigenze del mercato, e, dall'altro, d'incoraggiare l'ammodernamento delle imprese tradizionali.

A questo sviluppo, più che al mantenimento di anacronistiche forme di protezionismo, si deve puntare perchè anche in futuro il commercio tradizionale possa costituire una valida alternativa alla grande distribuzione, analogamente a quanto si è verificato in taluni Paesi a struttura distributiva evoluta.

Condizione pregiudiziale per la realizzazione di forme moderne di commercio resta tuttavia la modificazione dell'attuale sistema di autorizzazione all'esercizio del commercio. Il criterio di subordinare il rilascio della licenza all'accertamento di requisiti obiettivi dovrà essere sostituito con quello basato soltanto sull'accertamento di alcuni requisiti di idoneità morale e professionale del richiedente.

Questa modificazione potrà essere attuata con gradualità attraverso le seguenti tappe: 1) unificazione delle licenze per il commercio in sede fissa e ambulante; 2) istituzione di « albi » e fissazione dei requisiti necessari per esservi iscritti; 3) abolizione progressiva del sistema delle licenze.

Al fine di promuovere il processo di riorganizzazione ed ammodernamento delle strutture distributive tradizionali, dovranno essere inoltre studiate misure specifiche nel campo creditizio (come ad esempio l'estensione del credito agevolato a raggruppamenti di imprese commercali; il finanziamento di processi di modernizzazione; facilitazioni fiscali alle unioni volontarie per acquisti collettivi; la creazione di centri di addestramento professionale; eccetera).

Nel 1969 le aziende artigiane iscritte negli albi provinciali erano 1.187.643, di cui 1.096.816 in forma di impresa individuale e 90.827 in forma societaria. L'occupazione nel complesso può così calcolarsi:

a) titolari e soci di impresa: 1.239.810;

b) familiari coadiuvanti: 169.132;

c) apprendisti: 514.528;

d) operai: 700.000;

con un totale di 2.629.470 persone che lavorano nel settore. Questi dati mi sembrano sufficienti a darci la dimensione del fenomeno che l'artigianato rappresenta nel nostro Paese.

Con l'attuazione dell'ordinamento regionale, l'artigianato, secondo l'articolo 117 della Costituzione, ricade sotto la competenza legislativa delle Regioni.

Il 1971, quindi, dovrebbe essere un anno di transizione nel passaggio delle funzioni dall'Amministrazione centrale a quella regionale.

Come si legge nella relazione sull'attività del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato « occorrerà in modo particolare curare la definizione delle materie specifiche da trasferire alle già costituite Regioni, con l'attenta predisposizione dei relativi schemi di decreti e, se ritenuto opportuno e tempestivamente realizzabile, dovranno essere enucleati dalla legislazione della disciplina giuridica dell'artigianato — e denunciati in appositi provvedimenti quadro — i princìpi fondamentali di essa, che costituiranno poi i limiti invalicabili delle Regioni, nella loro funzione legislativa ».

Ritengo, tuttavia, che nel frattempo le Regioni possano e debbano mettere mano allo studio dei problemi economici dell'artigianato per raccordare le varie realtà settoriali e territoriali alla programmazione economica nazionale. Nel settore dell'artigianato, infatti, la Regione ha una funzione predominante nella predisposizione degli strumenti della programmazione, funzione che deriva innanzitutto dalla Costituzione.

In questa prospettiva andrebbero viste le direttive degli interventi da adottare, ponendo in primo piano l'esigenza di inquadrare in termini più razionali e più efficienti il ruolo svolto dall'attività artigianale nell'economia del Paese.

A tal fine occorre potenziare le forme moderne di artigianato e creare le condizioni per favorire nuove iniziative, nonchè la trasformazione e l'ammodernamento delle attività artigianali, ormai superate in quanto non in grado di reggere la competizione con le grandi imprese tecnologicamente avanzate. Bisognerà, pertanto, attraverso studi di settore, individuare in primo luogo le attività produttive che consentano in alcune Regioni l'insediamento di imprese artigiane con funzioni complementari ed integrative delle grandi imprese tecnologicamente avanzate; individuare le attività produttive di servizi che, in relazione alla prevedibile espansione negli altri settori, consentono un inserimento più massiccio delle attività artigianali; selezionare le forme di artigianato artistico tradizionale che, attraverso un'attività promozionale, presentano la possibilità di inserire i loro prodotti nel mercato nazionale ed internazionale.

Lungo le direttive volte a distinguere le forme moderne di artigianato da quelle ormai superate, al fine di potenziare le prime favorendone la crescita e di trasformare ed ammodernare le seconde, è possibile stabilire le indicazioni orientative che dovranno essere seguite.

Le Regioni, soprattutto quelle meridionali, dovranno quindi svolgere una duplice azione:

1) promuovere e sollecitare l'adozione dei criteri di priorità previsti dal piano nazionale a favore delle imprese artigiane localizzate nel Mezzogiorno in ordine all'assistenza tecnica e alle agevolazioni finanziarie;

2) integrare l'intervento statale, soprattutto attraverso l'assistenza commerciale ed organizzativa, nonchè attraverso misure idonee a favorire il credito alle esportazioni.

In particolare, la politica programmatica di sviluppo nel settore dell'artigianato deve articolarsi in varie direzioni concernenti:

1) l'aspetto tecnico-produttivo;

2) l'aspetto della riorganizzazione strutturale delle aziende sotto il profilo economico-amministrativo;

3) l'aspetto finanziario;

4) le agevolazioni fiscali e parafiscali;

5) l'abilitazione professionale e i conseguenziali problemi dei rapporti con il Mercato comune europeo.

La Regione inoltre dovrebbe:

promuovere la costituzione di consorzi tra artigiani, cui vanno estese le agevolazioni fiscali e creditizie previste dalla vigente legislazione sulle cooperative;

elevare la garanzia sul credito concesso alle imprese ed associazioni artigiane fino ad un massimo dell'85 per cento ed accordare agevolazioni creditizie particolari a favore delle esportazioni dei prodotti dell'artigianato;

promuovere congrue forme di assistenza commerciale ed organizzativa a favore di associazioni tra aziende artigiane e di imprese singole, la costituzione di centri di raccolta e sale campionarie di esposizione e la concessione di contributi per la partecipazione a mostre e fiere;

studiare le possibilità e l'opportunità di prevedere zone artigiane da inserire nei piani urbanistici;

fissare un'aliquota di contributi per oneri previdenziali ed assistenziali, non superiore al 10 per cento per le imprese singole e al 15 per cento per le associazioni tra aziende artigiane;

istituire botteghe-scuola con il compito di curare la formazione professionale degli apprendisti artigiani; al termine dei corsi di addestramento o di specializzazione verrebbero rilasciati appositi certificati di capacità professionale.

Il problema principale, comunque, rimane sempre quello del credito.

La principale assistenza economica attuata per lo sviluppo delle imprese artigiane è costituita dal credito speciale, che viene erogato dall'apposita Cassa di credito per le imprese artigiane, costituita con decreto legislativo 15 dicembre 1947, n. 1418, rinnovata poi, nella struttura e nel funzionamento, con la legge 25 luglio 1952, n. 949, e con altri successivi provvedimenti.

Il credito agli artigiani viene concesso per l'impianto, l'ampliamento e l'ammodernamento dei laboratori, compreso l'acquisto di macchine e attrezzi, nonchè per la formazione di scorte di materie prime e di prodotti finiti, che si rendono necessarie in relazione alle caratteristiche del ciclo lavorativo ed alla natura della produzione delle imprese medesime.

I finanziamenti non possono superare i dieci milioni di lire, da restituire nel periodo massimo di dieci anni. Il tasso è del 3 per cento, mentre tutti gli atti necessari al compimento delle operazioni sono esenti da imposte e tasse.

L'Artigiancassa è provvista di un « fondo di dotazione » stanziato dallo Stato e da mezzi finanziari — pure essi forniti dallo Stato — per l'integrazione degli interessi.

L'andamento oscillante del credito artigiano nel tempo è dovuto principalmente al graduale e periodico esaurimento del fondo per il contributo agli interessi, che lo Stato rinnova spesso con ritardo e con stanziamenti non adeguati alle richieste di credito che pervengono all'Artigiancassa.

Fino ad oggi, quindi, questa forma di agevolazione economica non si è sempre dimostrata in grado di contribuire sostanzialmente allo sviluppo delle imprese artigiane, soprattutto perchè, come ho detto precedentemente, i fondi sono stati inadeguati. Con l'avvento delle Regioni il problema dei crediti potrebbe essere risolto, poichè, a quello erogato in sede nazionale, dovrebbe aggiungersi, e non sostituirsi, quello erogato in sede locale.

In questo quadro l'artigianato regionale dovrebbe avere accesso al credito di impianto e di esercizio con procedure semplici e rapide ed a tasso agevolato. Si dovrà pertanto facilitare l'attività dell'Artigiancassa e delle Cooperative di garanzia e consentire anche agli artigiani il ricorso alle società finanziarie regionali per lo sviluppo industriale, che dovrebbero essere costituite in tutte le Regioni ed alle quali dovrebbero poter partecipare gli artigiani singolarmente od associati.

Restano infine da considerare tutte quelle altre forme di assistenza che fino ad oggi

sono state esercitate dalle Camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato.

Da qualche parte si è parlato della loro soppressione e del passaggio delle loro funzioni alle Regioni.

Ma a me sembra che non si tratti di eliminare uno strumento che fino ad oggi ha esercitato con apprezzabili risultati la funzione di orientare e di promuovere iniziative valide al servizio delle economie provinciali, ma di armonizzarlo con la nuova realtà regionale. Pertanto la nuova normativa delle Camere di commercio, che si ritiene non più dilazionabile, dovrebbe essere una specie di legge quadro attraverso la quale ogni Regione dovrebbe avere la possibilità di stabilire le norme ritenute più aderenti alla realtà locale.

Sembra ora opportuno accennare brevemente anche a un problema che è di scottante attualità: quello delle fonti di energia.

Nel corso del 1970 e nei primi mesi del 1971 si sono registrati in campo energetico, a livello mondiale, eventi di entità e di natura tali da poter notevolmente incidere sulle condizioni dell'approvvigionamento energetico nazionale. In questo quadro va preso innanzitutto in considerazione il settore petrolifero.

I recenti accordi di Teheran sul prezzo del petrolio greggio hanno determinato un notevole aumento del costo dei rifornimenti petroliferi nazionali. Si calcola che, rispetto al primo semestre del 1970, tale costo sia aumentato di circa 3.500-4.000 lire/tonnellata in rapporto all'incremento sia dei prezzi del greggio, sia dei noli cisternieri. Tale cifra è suscettibile di un'ulteriore lievitazione in rapporto ai risultati cui condurranno i negoziati di Tripoli riguardanti il greggio del bacino del Mediterraneo. Non sono infine da trascurare i rischi, per quanto fortunatamente piuttosto remoti, di un embargo su determinate forniture di petrolio greggio, ove i negoziati di Tripoli non soddisfino alcuni paesi produttori.

In questa situazione è indubbio che il problema fondamentale di cui ci si deve preoccupare è quello di mantenere la continuità dei rifornimenti petroliferi per il Paese.

Sotto il profilo economico sarà necessario ricercare i modi attraverso i quali assorbire i maggiori costi cui si è fatto cenno. Tale riassorbimento sembra indispensabile anche per evitare un dirottamento delle correnti petrolifere verso paesi che offrano una migliore remunerazione.

Per risolvere questo problema sarebbe forse opportuno considerare la possibilità di una partecipazione alla copertura degli oneri indicati da parte delle tre principali componenti interessate al mercato petrolifero e cioè: i consumatori, gli operatori petroliferi e lo Stato. In altri termini si potrebbe pensare ad una parziale defiscalizzazione degli oneri gravanti sui prodotti petroliferi e di ripartire il residuo dei maggiori oneri tra produttori e consumatori. In tale modo si eviterebbero svolte troppo brusche, quali certamente si determinerebbero, sia a livello dei consumi civili, che di quelli industriali, qualora l'intero onere fosse fatto ricadere sugli utilizzatori dei prodotti petroliferi.

Nella realizzazione di una siffatta operazione si dovrebbe evidentemente anche tener conto degli indirizzi seguiti dagli altri paesi europei — ed in particolare da quelli comunitari — per evitare che, adottando provvedimenti contrastanti con quelli presi da tali paesi, ci si possa trovare in una situazione di svantaggio soprattutto per quanto riguarda il profilo della concorrenza nel campo industriale.

Nel settore energetico un altro argomento è oggi poi di particolare attualità: quello della situazione finanziaria dell'Enel e delle misure che potrebbero essere adottate per sanarla.

Si parla in particolare della concessione di un fondo di dotazione e di un ritocco delle tariffe elettriche.

Forse si potrebbe in proposito ricercare — almeno per il momento — una terza soluzione, che prenda le mosse dalle dichiarazioni recentemente rese presso la 5ª Commissione del Senato dal Presidente dell'Enel. Questi ha in effetti dichiarato che l'attuale difficile situazione finanziaria dell'Enel è dovuta al fatto che all'ente sono stati accollati oneri che non gli sono propri e di natura

extra-economica. Una volta verificata l'entità di tali oneri si potrebbe proporre che lo Stato corrisponda, *una tantum*, all'Ente un contributo esattamente corrispondente agli oneri suddetti.

È questa una soluzione che salvaguarderebbe gli interessi dei consumatori di energia elettrica, per i quali un aggravio delle tariffe potrebbe risultare, in questo momento, difficilmente sostenibile e, nello stesso tempo, andrebbe incontro alle indilazionabili esigenze finanziarie dell'Enel.

Dopo aver esaminato i problemi dei tre settori nei quali si articola il bilancio del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato da un punto di vista molto generale sembra possibile affermare che il bilancio dello Stato, così come è attualmente strutturato, non risponde che in assai scarsa misura alle esigenze di una moderna economia programmata. Il solo fatto che si tratti di un bilancio di competenza a carattere apparentemente inflazionistico, ma che alla resa dei conti risulta essere quasi sempre deflazionistico, perchè le spese in esso previste, soprattutto quelle di investimento, non vengono mai assolte nell'anno di riferimento (ne è una prova evidente l'enorme massa dei residui passivi), dà l'idea di quanto sia poco produttivo discutere su un documento contabile, che finisce per essere di scarso significato politico. Non è certamente, questa, una tesi originale o peregrina, visto che essa è stata recentemente recepita nel cosiddetto «Libro bianco », nel quale si è rilevata l'opportunità di passare al più presto dal bilancio di competenza a quello di cassa. Al limite, sembra addirittura di scarso significato essere a favore o contrari alle singole spese e al complesso di esse di uno stato di previsione, che è, tutto sommato, una legge di carattere formale, che non si vede proprio come potrebbe essere respinta, visto che la pubblica Amministrazione nel corso dell'anno deve pure in qualche modo operare.

Mi è sembrato perciò più opportuno tentare un'analisi della linea politica ed economica che il Ministero dovrebbe seguire nel corso dell'anno finanziario, raccordandola — per quanto è al momento possibile — con le opzioni di fondo della programmazione nazionale, cosicchè la discussione non soltanto del bilancio sottoposto alla nostra approvazione, ma dell'intero bilancio dello Stato, possa almeno essere l'occasione nella quale il Parlamento può arontare, una volta l'anno, l'intera tematica dello sviluppo economico del Paese; un'occasione che si rivelerebbe ancora più utile, se ci si trovasse di fronte a un bilancio quinquennale, del quale quello annuale dovrebbe costituire lo scorrimento.

Ecco perchè mi sembra opportuno terminare raccomandando puramente e semplicemente l'approvazione del bilancio al nostro esame. Se poi la Commissione ritenesse necessario che tale approvazione avvenga nel modo tradizionale, attraverso cioè un articolato ordine del giorno, mi si consenta di presentarlo al termine della discussione, sicchè esso risulti, piuttosto che la proposta del relatore, il risultato di un approfondito dibattito.

P R E S I D E N T E . Dopo la relazione, veramente esauriente e completa, svolta dal senatore Minnocci, prendo la parola per primo in modo da proporre alcuni temi « provocatori » per un dibattito su questo argomento.

Una prima osservazione mi pare di dover ancora fare e dico « ancora » perchè già in altre forme essa è stata fatta.

Nello stato di previsione dell'industria noi non possiamo contemporaneamente non discutere la situazione dell'industria italiana e quando si discute dell'industria, del commercio e dell'artigianato italiano, non possiamo fare a meno di dare uno sguardo anche alle partecipazioni statali che del sistema industriale e sociale italiano sono gran parte; ma non possiamo nemmeno fare a meno di dare una occhiata alla situazione sindacale come pure sfugge dal punto di vista della competenza, perchè il Ministero del lavoro segue — è vero — tutte queste questioni, ma l'attenzione di una Commissione industria al modo di essere del movimento sindacale all'interno delle fabbriche mi pare essenziale per cercare di capire qual è la situazione in atto nel set-

tore produttivo e quale, in parte, in quello distributivo, quali sono le prospettive in questo momento e che cosa possiamo noi chiedere al Governo. Giustamente il relatore ha sollevato tutta questa problematica quando ha parlato del tasso d'aumento nel 1970 e quando ha accennato, con motivazione esatte, a un problema che è tra i più dibattuti oggi e non solo dalla stampa economica, ma anche da quella politica: la situazione produttiva. Si dice, da un lato, che la situazione produttiva è in difficoltà per il permanere di anomale situazioni all'interno delle fabbriche; si dice che la situazione produttiva è in difficoltà per il venir meno degli investimenti che sarebbe determinato anche da uno stato di sfiducia dei ceti imprenditoriali, si dicono molte cose, naturalmente ogni forza economica traendo a proprio vantaggio l'analisi di alcuni dati; io credo che sarebbe bene che il Governo, nel concludere questo dibattito in Commissione, ci desse un quadro realistico, perchè in effetti i dati sono estremamente contraddittori.

Però io credo anche che il Paese, e non solo noi, si debba rendere conto che stiamo vivendo in anni in cui tutti i valori, tutti i rapporti di produzione sono entrati in crisi e sono entrati in crisi tutti i modelli di sviluppo economico che conosciamo. E direi che sintomatica di questa situazione è l'entrata in crisi del sistema sociale ed economico scandinavo che è apparso, fino a qualche tempo fa, come un modello di sviluppo da prendersi ad esempio anche dal nostro Paese, nei suoi termini di validità. Ma indubbiamente è in crisi il modello di sviluppo economico nei rapporti di produzione nei Paesi socialisti, come i recenti fatti della Polonia hanno messo in evidenza; è in crisi gravissima il modello di sviluppo degli Stati Uniti con grandi agitazioni economiche che hanno investito il settore dell'acciaio e dell'automobilismo. Abbiamo, in questi giorni, qui a fianco a noi, lo sciopero della compagnia aerea francese che dura ormai da tre settimane; quindi quando consideriamo i problemi italiani, io credo che dobbiamo vederli in questo quadro; pertanto non è un fatto eccezionale, ma è lo svilupparsi anche in Italia — anche se da noi in maniera alquanto più accentuata che non in altri Paesi — di questo disagio di tutte le categorie e ho detto « alquanto più accentuato da noi » in quanto ciò è derivato dal tipo di sviluppo estremamente rapido del nostro sistema economico e del nostro sistema industriale che, proprio nella rapidità dello sviluppo, ha accentuato una serie di squilibri che sono certamente, prima ancora che di natura economica, di natura psicologica.

Oggi gli imprenditori lamentano questa situazione esistente nelle fabbriche e vengono sottolineati alcuni elementi tra cui l'assenteismo; si dice che l'assenteismo è la conseguenza dell'introduzione dello statuto dei lavoratori che avendo vietato i controlli da parte dei medici sociali delle aziende avrebbe perciò stesso incrementato l'assenteismo. Io mi domando se noi non dobbiamo, su questo terreno, fare un altro discorso e riconoscere che l'assenteismo — come affermano gli ultimi numeri di « Mondo economico » che trattano di questo fenomeno — è oggi in fase di riflusso; ma non c'è dubbio che nel momento in cui si introduce una nuova legge, questa provoca dei fenomeni di esasperazione di applicazione e di interpretazione. A questo proposito è bene ricordare come nel primo anno di applicazione del piano Weber in Inghilterra non so quanti milioni di inglesi andarono a farsi fare gli occhiali, per cui sembrava che improvvisamente i britannici fossero diventati ciechi. Il fatto era che, introducendosi l'assistenza sanitaria e la fornitura gratuita da parte dello Stato degli occhiali, molta gente, che magari prima non ci aveva neppure pensato, veniva sollecitata verso queste cure; dopo, però, la situazione è ritornata normale. Non c'è dubbio che da noi i lavoratori, abituati alla visita fiscale, nel momento in cui questa è cessata hanno avuto una certa tendenza a restarsene a casa; è un fenomeno, però, destinato a riassorbirsi. Ma quello che oggi, a mio giudizio, è in piena crisi è il rapporto tra salari e produttività; quando all'indomani dell'« autunno caldo » i salari sono aumentati notevolmente, è stato naturale

che, in un sistema economico come il nostro, gli imprenditori abbiano cercato di recuperare in termini di ritmo di lavoro quello che era stato l'aumento dei salari. Ciò provoca conseguenze sulla salute e situazioni di grave tensione tra i sindacati. Sono problemi estremamente difficili, a mio giudizio, che non possiamo liquidare dicendo che da parte degli imprenditori è in atto una grossa manovra politica per bloccare le riforme, nè d'altra parte dicendo che i sindacati hanno perso la testa e chiedono cose che il sistema produttivo italiano non può dare; quindi noi dobbiamo fare uno sforzo per vedere più chiaramente in questa situazione, perchè se è vero che l'apparato produttivo è quello da cui noi ci attendiamo le risorse necessarie per le riforme, dobbiamo però anche domandarci se esiste questo condizionamento così assoluto, perchè basterebbe allora che lo stesso apparato produttivo non fosse interessato alle riforme attraverso le limitazioni degli investimenti, le fughe dei capitali, eccetera, per rendere possibili le riforme. Basterebbe che gli imprenditori, attraverso i meccanismi ben noti, non potessero ricorrere a certi mezzi per eliminare la possibilità di attuare le riforme È chiaro che il Governo e il Parlamento devono avere una visione più netta possibile di questo meccanismo per poter intervenire; infatti il Ministero del lavoro interviene in un campo che gli è proprio, cioè laddove lo scontro sindacale è particolarmente acuto esso interviene a livello di fabbrica per trovare una soluzione che consenta la ripresa della produzione. Ovviamente non è questo il compito del Ministero dell'industria, però si tratta anche di un indirizzo politico del Governo che va pure dato.

Io vado pensando da molto tempo a questi problemi, francamente senza trovare soluzioni. Credo che l'epoca delle soluzioni prefabbricate sia finita: è nello scontro giornaliero che si elaborano le nuove idee, ma io credo anche che il rapporto puro e semplice tra salario e produttività sia un concetto non più valido per reggere e portare avanti il sistema industriale, non solo in Italia. Ora bisogna sapere e riconoscere quali direttive seguire. Noi abbiamo per molti anni sviluppato la politica degli incentivi che ha dato dei risultati; però, come linea politica, il Progetto '80 sostanzialmente la contesta e dice che non è più una politica corretta quella di dare incentivi per zone, ma piuttosto incentivi specifici nel settore. Abbiamo taluni problemi gravissimi, dal punto di vista industriale, a cominciare dal settore tessile, di cui abbiamo già discusso, che attualmente vede un disegno di legge pendente alla Camera. Pochi giorni fa parlavo con un imprenditore del settore tessile il quale sollecitava la Commissione industria del Senato a farsi carico di questo provvedimento; mi è sembrato opportuno rispondergli che noi, sì, ce ne facciamo carico, ma bisogna anche che gli imprenditori tessili ci dicano come intendono reinventare la collocazione nell'economia italiana del settore tessile; infatti se dovessimo dare puramente e semplicemente dei benefici o dei mezzi di finanziamento per sopravvivere, non servirebbe a niente perchè fra qualche anno ci troveremmo in una situazione peggiore di quella di oggi e faremmo una politica esattamente contraria a quella che vogliamo fare nei confronti dei Paesi in via di sviluppo. Quindi si tratta, anche in quel caso di porci oggi problemi nuovi e prospettive nuove. E tutto questo si può affrontare con il bilancio del Ministero dell'industria? Evidentemente no. Ed ha ragione il senatore Minnocci quando dice che il problema non è del bilancio, che possiamo e dobbiamo tutti approvare essendo un atto solo formale; l'esame del bilancio vuole però essere l'occasione per un dibattito sulla politica economica italiana.

Concludo così questo mio intervento per permettere anche ad altri colleghi di esprimere il proprio parere in proposito.

N O È . La relazione introduttiva del senatore Minnocci e l'intervento del presidente Banfi hanno toccato temi di estremo interesse. Io desidero però limitarmi ad affermare la necessità che la Commissione porti avanti, accanto al normale lavoro legislativo, anche un organico e programma-

to piano di dibattiti sui problemi di fondo della nostra economia. Al riguardo, debbo fare una premessa: una delle caratteristiche dell'epoca in cui viviamo è indubbiamente la complessità dei problemi e la loro interconnessione. Bisogna quindi fissare un ordine dei lavori ben coordinato per poter affrontare i diversi temi con la dovuta preparazione e specializzazione, evitando così di svolgere un lavoro disorganico come invece troppo spesso facciamo essendo vittime di una situazione di transizione: noi infatti stiamo passando — senza peraltro avere ancora modificato il nostro modo di essere — da un'epoca in cui l'esperienza ed il buon senso del politico erano sufficienti per risolvere i problemi che allora si presentavano ad un'epoca in cui il lavoro di ognuno non serve a niente, mentre è indispensabile un lavoro di *équipe,* un lavoro arricchito da dati e da metodologie moderni che invece noi ancora non abbiamo.

Pertanto — ripeto — al fine di evitare di svolgere un lavoro che non dia frutti è necessario innanzi tutto studiarne bene la impostazione. In altri termini, se accanto, parallelamente al normale lavoro legislativo, potessimo dedicare parte del nostro tempo allo studio di questi problemi a medio e a lungo termine, tenendo conto di tutte le interconnessioni che esistono fra i vari fattori e che sfuggono alle possibilità dell'uomo singolo, faremmo un'opera difficile ma senza dubbio meritoria.

L'onorevole Presidente, nel corso del suo intervento, ha affermato, per esempio, che la produzione automobilistica americana in questo momento è in crisi. Al riguardo, posso dire che da diverse settimane si nota una forte ripresa, facilmente rilevabile peraltro dalla vendita delle automobili, che in quel Paese costituisce uno degli indici di ripresa dell'attività economica.

P R E S I D E N T E . In tal caso, dal momento che nei primi due mesi del 1971 l'immatricolazione di autoveicoli in Italia ha avuto un aumento assai rilevante, dovremmo dedurre che anche da noi tutto va bene!

N O È . Concludo quindi dichiarando di aderire pienamente alle osservazioni fatte dall'onorevole Presidente nel corso del suo intervento: mi permetto solo di rivolgergli la preghiera di dedicare molta attenzione allo studio di un programma di lavoro organico.

P R E S I D E N T E . Desidero allora informare il senatore Noè che la Commissione ha già deciso di tenere, subito dopo l'approvazione dei bilanci, una sere di riunioni per approfondire il problema dell'energia. In questa linea mi pare quindi che ci troviamo perfettamente d'accordo.

A D A M O L I . Con tutto il rispetto per l'onorevole sottosegretario Brandi, al quale va tutta la nostra stima e tutta la nostra considerazione, debbo pregiudizialmente lamentare l'assenza del ministro Gava da questi nostri dibattiti. Debbo pertanto dichiarare che il Gruppo comunista interverrà nella discussione solo quando sarà presente il Ministro dell'industria. Si tratta di una questione di principio che abbiamo avuto modo di sollevare già in altre occasioni e che riteniamo di fondamentale importanza.

B R A N D I , *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato.* In effetti doveva venire il Ministro in persona; una urgente riunione alla Presidenza gli ha invece impedito questa mattina di essere presente. Pertanto, per non chiedere un rinvio della discussione si è visto costretto a mandare me.

A D A M O L I . A nostro avviso, per il Governo non dovrebbe esserci niente di più importante del Parlamento. Questo credo che vada sottolineato! Quando pertanto esiste un precedente impegno al Parlamento tutti gli altri impegni debbono cadere e non subentrare!

P R E S I D E N T E . Il ministro Gava mi ha telefonato personalmente per dirmi che questa mattina gli era assolutamente impossibile intervenire a questo dibattito, pregandomi nel contempo di volerlo scusare presso la Commissione: per non intral-

ciare i lavori della stessa Commissione aveva pertanto pregato il sottosegretario Brandi di rappresentarlo. Chiedo quindi scusa agli onorevoli colleghi per non avere fatto presente questa situazione all'inizio della seduta; ritengo peraltro che si possa proseguire comunque nel nostro lavoro perchè altrimenti si verrebbe ad interrompere tutto un ciclo di attività. D'altra parte a me pare che questa sia proprio una accusa che non si può rivolgere al ministro Gava: se c'è un ministro infatti che non si è mai rifiutato di intervenire ai dibattiti della Commissione industria del Senato questo è senza dubbio il senatore Gava.

Pertanto, nonostante la fondatezza della osservazione fatta dal senatore Adamoli, ritengo che possiamo senz'altro procedere nel nostro lavoro.

A D A M O L I . Per quanto ci riguarda, noi manteniamo comunque la nostra posizione.

T R A B U C C H I . Debbo dire innanzitutto che alcune delle osservazioni fatte testè dal senatore Adamoli con altrettanta amorevolezza, se così si può dire, avevo intenzione di farle anche io e non per quel che riguarda l'assenza del Ministro dalla odierna seduta, ma per l'attuale scomoda sistemazione della nostra Commissione. Comunque, per quanto si riferisce al rilievo avanzato dall'onorevole collega in ordine all'assenza del ministro Gava, vi è da rilevare che effettivamente — come ha già fatto presente il presidente Banfi —, egli, forse perchè conserva tuttora un certo affetto per il Senato, ogni volta che è stato invitato è sempre intervenuto ai nostri dibattiti e che quindi una accusa del genere nei suoi confronti non si può considerare pienamente giustificata: d'altra parte c'è da tenere anche presente che la stessa cosa oggi si è verificata alla 5ª Commissione relativamente al ministro Piccoli. È evidente quindi che c'è qualcosa di particolarmente importante che, per così dire, « bolle nella pentola » ministeriale ed ha costretto i due Ministri a farsi rappresentare dai rispettivi Sottosegretari di Stato.

Vi è inoltre da rilevare che questo nostro esame preliminare del bilancio di previsione è un esame che si può definire non informale ma preformale: infatti non si può chiamare formale dal momento che su di esso si sta svolgendo ancora la discussione all'altro ramo del Parlamento e che noi oggi ci troviamo qui ad esaminare il bilancio di previsione nell'ipotesi che in quella sede venga approvato e che successivamente sia trasferito al Senato.

Entrando quindi nel merito della relazione del senatore Minnocci, per il quale desidero manifestare tutto il mio apprezzamento dirò che trattasi di relazione che veramente sollecita molti nostri pensieri; desidero rilevare la particolare importanza che per noi rivestono il settore dell'energia, il settore minerario, gli incentivi alla produzione e la struttura delle aziende.

In ordine al problema minerario, vi è da dire che è dinanzi a noi uno « sciagurato » provvedimento riguardante le cave che è quanto di peggiore possa mai essere stato approvato dal Parlamento dal 1789 ad oggi; peraltro il fatto che esso sia venuto a noi già approvato da un ramo del Parlamento vuol dire che si tratta di un ramo che non è affatto conosciuto, sul quale dovremmo invece prepararci a fondo. Il settore minerario, sia per l'importanza vitale che hanno i giacimenti di petrolio e di metano, sia per le connessioni che tale problema ha con il problema dei trasporti dei prodotti delle miniere, sia per il problema delle collocazioni regionali che non giustificano trasporti di merce in su e in giù per la Penisola per accontentare il Paese che vuole lavorare un determinato tipo di minerale che magari si estrae al polo opposto, esige da noi evidentemente uno studio particolare.

Altro problema che va da noi approfondito ed elaborato, anche se è in connessione con i problemi del lavoro, è quello della manodopera agli effetti del suo costo e del costo riflesso delle migrazioni interne.

Presso la 5ª Commissione si è iniziata la discussione del nuovo provvedimento a favore del Mezzogiorno che comporta problemi riguardanti il lavoro, lo sviluppo di quel-

le zone, l'adozione più o meno tempestiva di talune misure che, pure se costituzionalmente non so se possano qualificarsi lecite, possono tuttavia dimostrarsi opportune in certi periodi anzichè in altri.

Vi è poi il grande problema della nuova struttura delle aziende del quale abbiamo ripetutamente già parlato; oramai non si pensa più che sia giusta e legittima l'organizzazione a piramide o a « fiocco di cardinale » (un capo, due sotto-capi, i dipendenti) ma si pensa ad una struttura costituita da nuclei di partecipanti, all'interno dei quali la persona del capo può assumere un significato più o meno interessante perchè ciascun nucleo deve divenire responsabile della propria attività e, come tale, entrare a far parte dell'organizzazione generale.

Come si vede, impostando così la struttura delle aziende si esula dai problemi attinenti strettamente al campo del lavoro per cominciare ad intravedere quale sarà la futura organizzazione industriale tanto nei Paesi a politica statale che in quelli a politica liberistica.

Non mi sembra ora il momento di insistere su questo argomento; comunque, sarei grato al relatore se volesse accennarvi per dare la possibilità a tutti di aprire una discussione su questo ed altri temi attinenti in sede di esame del bilancio dell'industria.

Un settore, poi, che dovremmo considerare con attenzione è quello assicurativo che è strettamente connesso ai problemi dell'industria; aggiungo che uno studio in tal senso dovrebbe essere ampio ed organico e tener conto dei risultati già acquisiti dagli stessi enti interessati. Mi riferisco all'esame dello sviluppo assicurativo e in particolar modo a quello dell'INA e degli istituti similari senza trascurare, inoltre, di aprofondire quali siano i rapporti ed i collegamenti tra tutti gli enti da noi controllati ed i singoli settori di intervento.

Il nostro Presidente, nel corso del suo breve intervento, ha fatto acute osservazioni per quanto riguarda i nostri rapporti con il MEC; ebbene, devo anche io lamentare l'esistenza di talune discrasie tra gli indirizzi della nostra politica industriale e quelli della Comunità economica europea. Si tratta di un altro punto sul quale dobbiamo accentrare la nostra attenzione soprattutto dopo le dichiarazioni rese nei giorni scorsi dal ministro Preti a proposito del segreto bancario e del mantenimento dei titoli al portatore nelle Regioni a statuto speciale.

Per quanto riguarda il segreto bancario il Ministro ha precisato che, in casi particolarmente gravi, non dovrebbe sussistere o non dovrebbe essere mantenuto; ma, onorevoli senatori, quali sono i casi più gravi? In proposito non sono stati forniti dati precisi, ci sono limiti che non si afferrano facilmente. La dichiarazione del ministro Preti, pertanto, lascia aperto il campo a grosse discussioni per le ripercussioni che potrà avere.

In merito al secondo argomento il ministro Preti ha detto che vi è la necessità di opporsi a qualsiasi provvedimento che provenga dal MEC in relazione alla tassazione dei titoli che devono rimanere nominativi e di quelli che sono al portatore. Come vedete, si tratta di problemi importanti e così rilevanti che basterebbero da soli per rendere incerta la già precaria situazione economica e politica italiana.

Dobbiamo guardare alla realtà con senso di responsabilità affrontando, in Parlamento, una discussione sull'argomento e tutte le responsabilità che ne conseguono. Personalmente, sono favorevole al Mercato comune europeo ed all'autonomia delle Regioni a statuto speciale ma il problemi dei rapporti economici tra noi e gli altri Paesi della comunità va dibattutto con molta attenzione.

Riprendendo uno degli argomenti già trattati dal presidente Banfi, osservo che tenendo presenti le differenze nella industrializzazione del nostro territorio, appare che, in certi casi, sarebbe forse opportuno ritornare ai punti di partenza e domandarsi se, fin dall'inizio, non siano state sbagliate le previsioni dello sviluppo futuro. Ad esempio, è possibile pensare di aver previsto troppo poco prevedendo solo fino ad un certo punto l'andamento della cur-

va dei consumi, dopo di che la situazione ci è sfuggita di mano e le esigenze sono diventate maggiori rispetto alla produzione dei mezzi di soddisfazione; ecco dunque il problema dei prezzi che crescono, della manodopera che chiede salari più alti, della necessità di dare agli operai una partecipazione maggiore con la conseguenza che la produzione si abbassa e cresce la disoccupazione.

Stante questa situazione, ripeto, è possibile pensare che abbiamo affrontato i vari problemi con una visione politica unilaterale.

Credo che invece sia necessario arrivare a considerare il problema economico nella sua globalità tenendo presenti, più dei risultati dei calcolatori elettronici, le esperienze psicologiche alle quali sempre ci rifacciamo, avendo presente soprattutto la mentalità dei meridionali che è ben diversa da quella dei settentrionali, i quali avendo minore fantasia e maggiore apertura tecnica arrivano a credere di poter superare solo con questa ultima le resistenze derivanti dalla natura dell'uomo.

E allora non vorrei che l'esame della crisi in atto ci portasse alla necessità di considerare se sia indispensabile, e in quali settori, arrivare a conclusioni che non debbono essere quelle del ritorno al passato e neppure quelle di una limitazione, ad un certo momento, dello sviluppo della domanda e di un aiuto alla produzione perchè corrisponda ai bisogni che attualmente esistono. A questo punto è necessario aprire un altro discorso, quello cioè dell'intervento dello Stato nei vari settori. A questo riguardo, vi è da rilevare che il senatore Minnocci ci ha fatto un brillantissimo esame di quello che è stato l'intervento della Cassa per il Mezzogiorno per quanto si riferisce all'agricoltura, per quanto si riferisce all'industria, per quanto si riferisce alla industria di base, per quanto si riferisce al tentativo (per ora) di costituire i poli organizzati.

È possibile pensare che anche in questo settore abbiamo commesso degli errori? Abbiamo infatti svolto la politica delle infrastrutture, ma non abbiamo atteso che queste infrastrutture avessero le conseguenze naturali di sviluppo che deve avere ogni infrastruttura: non è sufficiente cioè costruire una scuola, bisogna vedere se tale scuola riesce poi a licenziare gente che sa, gente capace. Abbiamo costruito strade nazionali e delle autostrade, ma ci siamo dimenticati forse che, costruite queste, bisogna poi costruire anche la rete secondaria, con la quale le strade principali si debbono collegare, ciò che costa evidentemente molto di più di quanto non costi la rete principale: d'altra parte gli enti locali, ai quali queste opere andrebbero affidate, non hanno alcuna possibilità di eseguirle. Si è creata così spesso una situazione di disagio maggiore, impedendosi la realizzazione di quello che invece si voleva ottenere: l'infrastruttura principale avrebbe potuto servire come base per una diffusione industriale, ma soltanto se, insieme ad essa, si fosse predisposta anche l'infrastruttura secondaria, la quale invece è completamente mancata, o è quasi completamente mancata, nel Sud.

Oggi si dice che abbiamo fatto e che stiamo facendo spese enormi nel Nord e nel Sud per la sistemaziaone del suolo: ci dobbiamo però anche domandare se abbiamo aspettato o stiamo aspettando di vedere che cosa nascerà da tutto questo. È inutile, infatti, che poniamo, ad esempio, dei disincentivi alle industrie e contemporaneamente cerchiamo di occupare masse di gente per la sistemazione dei fiumi: al meridionale che viene senza qualifiche nel Nord, infatti, non importa lavorare nell'industria o lavorare nelle strade, egli viene nel Nord soltanto perchè sa di trovare una certa possibilità di lavoro. E concentrando la mano d'opera su opere transitorie senza permettere il sorgere di attività stabili, si lavora contro l'equilibrio che si cerca.

Abbiamo quindi pensato che quando affrontiamo tutto questo complesso di opere pubbliche creiamo una attrazione di manodopera che è meno stabile di quella che si avrebbe con le industrie non disincentivate ma opportunamente distribuite? Io ho l'impressione che noi, un po' per nostro difetto storico e un po' anche per la difficoltà naturale nelle interconnessioni dei

problemi economici, abbiamo fatto dei tentativi, ma poi, ad un certo momento, abbiamo smesso di seguire una strada per cominciare ad adottarne un'altra prima di vedere fino in fondo quali effetti avrebbe potuto avere a lunga scadenza la strada che avevamo adottato originariamente.

Questo forse è il difetto fondamentale della nostra politica meridionalistica, che risente della mentalità mediterranea nella quale siamo tutti imperniati: in altre parole non abbiamo pazienza. Ed è questa mentalità mediterranea che, a mio avviso, ci ha fatto disperdere ricchezze notevoli perchè appunto ci ha impedito di vedere con sufficiente lungimiranza, con sufficiente attenzione, con sufficiente pazienza quello che sarebbe potuto essere l'effetto economico derivante dai nostri interventi. In realtà, noi siamo più miracolisti che programmati, mentre qualche volta, specialmente quando ci si mette sulla via di un sistema economico programmato, sarebbe necessario essere più pensatori che miracolisti, ben sapendo che qualsiasi programma porta a situazioni di disagio che bisogna superare, considerando non soltanto il momento iniziale dell'adozione delle misure ma anche l'andamento generale durante il periodo in cui le misure siano applicate.

Vorrei ora passare a dir due parole sulla crisi dell'edilizia. A questo proposito debbo confermare che, secondo me, è giustissimo quanto ha detto il senatore Minnocci e cioè che noi ci troviamo di fronte alla conseguenza di reazione naturale al *boom* provocato dalla legge-ponte. Questo peraltro ci deve essere di insegnamento: si sa infatti che ogni legge crea una reazione favorevole ed una contraria; 50 milioni di italiani, appena leggono una legge pensano al modo come approfittare e come evitare le conseguenze. È evidente quindi che anche la legge-ponte abbia determinato reazioni negative, di cui dobbiamo tenere conto mentre non ne teniamo mai conto sufficientemente.

Dopo il *boom* edilizio subentra sempre il periodo di crisi edilizia; spingendo attualmente l'edilizia di Stato, noi stiamo cercando di venire in parte a contrapporci, ma certamente non bene, a tale crisi. Dobbiamo perciò vedere se era proprio opportuno limitare certi interventi che si sono sempre adottati a favore dell'edilizia privata. Facciamo il conto di quello che può determinare, nel momento presente della produzione, l'incitamento al lavoro da parte dell'edilizia pubblica, tenendo però presente il limite derivante da quel che possiamo mettere a disposizione e quello che potrebbe dare l'industria privata, alla quale togliamo attraverso una serie di provvedimenti quell'incentivo che vorremmo con altri provvedimenti darle.

Sarei del parere di mettere in atto una politica « lunga », cercando cioè di risolvere i problemi non attraverso singoli provvedimenti, ma attraverso una serie di studi che servano a far rientrare gradualmente nella legalità fiscale situazioni dell'edilizia; penso comunque che non si possono togliere improvvisamente quegli incentivi che, in effetti, hanno avuto un loro valore.

Problema del credito; ne continuiamo a parlare, ma vorrei preliminarmente porre agli onorevoli colleghi due domande. Che cosa intendiamo per politica del credito? Che cosa è il credito agevolato? Quest'ultimo è in realtà costituito da un contributo da parte dello Stato che si carica di parte del costo del credito stesso; ma bisogna aggiungere che, molto spesso, nella concessione del credito agevolato, sono gli istituti che tengono conto solo delle garanzie patrimoniali del richiedente mentre, a mio avviso, ci si dovrebbe basare di più sulle capacità e sulle prospettive di gestione.

Proprio questa, onorevoli colleghi, è stata la causa determinante delle grosse crisi del nostro sistema industriale perchè, pur cercando di andare incontro alle varie esigenze mediante il credito agevolato, questo non è stato sempre concesso sulla previsione della futura capacità produttiva e della effettiva possibilità di portare a termine certi piani economici, ma è stato sempre concesso agli industriali solo in base ad un'ipotetica realtà patrimoniale, con una concezione legalitaria, ma ancora una volta sorpassata.

Guardando al passato, ripeto, ci accorgiamo che proprio questo è stato lo sbaglio, che si è fatto sentire nel Sud più che nel Nord Italia, per cui ci siamo trovati di fronte ad aziende paragonabili a bambini prematuri, che abbiamo portato avanti, in molti casi, a forza di ossigeno ma che alla fine hanno dimostrato di soffrire di deficienze congenite sostanziali.

Mi pare che questi concetti debbano essere sceverati con criterio ampio senza soffermarsi troppo sul fatto che il credito sia concesso alla grande od alla piccola industria: l'importante è che le aziende, di Stato e non di Stato, dimostrino di avere salde prospettive di gestione.

Mi scuso per essermi dilungato forse un po' troppo nella mia esposizione, ma i problemi esposti nella relazione del senatore Minnocci, al quale rinnovo il mio apprezzamento, meritano tutta la nostra attenzione.

Per concludere, dirò che l'esame che in questo momento la nostra Commissione è chiamata a fare del bilancio del Ministero dell'industria riveste una particolare importanza per il futuro del nostro sistema economico; dobbiamo infatti cercare, nella situazione economico-politico-finanziaria in cui siamo ed anche in rapporto all'azione delle organizzazioni sindacali, prevedere non a breve ma a lungo tempo l'andamento generale della nostra organizzazione, della nostra produzione industriale. Per lo meno, dobbiamo cercare di contribuire ad un chiarimento in questa direzione, se vogliamo che la nostra discussione abbia utilità.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Trabucchi per le sue osservazioni che saranno senz'altro utili agli effetti della futura discussione sul bilancio.

C O L L E O N I . Desidero innanzitutto compiacermi con il relatore, senatore Minnocci, per il lavoro svolto e mi permetto di rivolgergli un invito: sarebbe forse opportuno, nella stesura definitiva della relazione, che egli trattasse con particolare attenzione i problemi attinenti alla ricerca di un migliore equilibrio territoriale della nostra economia, con riferimento alla preparazione dei lavoratori idonei ai nuovi impianti industriali tanto al Nord che al Sud.

Se noi ci illudiamo che sia possibile una preparazione della classe lavoratrice e dei quadri intermedi aziendali, siamo fuori della realtà. Evidentemente solo le grosse aziende hanno la possibilità di portare sul posto gli elementi necessari prelevandoli dei luoghi in cui è avvenuta la loro formazione e pagandoli adeguatamente; pertanto, ove mancasse tale preparazione, si rischierebbe che tutto quel tessuto che è preconizzato attorno ai poli di sviluppo industriale non potrebbe realizzarsi ed espandersi. In particolare quindi il nuovo centro siderurgico che si intende impiantare al Sud rischia di non trovare le aziende di utilizzazione e sarà costretto a riportare al Nord quello che ha prodotto al Sud. È necessario quindi — ripeto — che prendiamo in seria considerazione l'esigenza di una preparazione adeguata della classe lavoratrice e dei quadri intermedi, preparazione nella quale invece il Sud è molto carente perchè è orientato, nella formazione dei giovani, in direzioni che non hanno alcuna attinenza con le industrie. Diceva tempo fa un collega dell'altro ramo del Parlamento che, da un'indagine che aveva avuto modo di svolgere in un paesino della Calabria, risultava che su 5.000-6.000 abitanti ben 400 erano maestri e 200 ragionieri. Ora, è evidente che tali orientamenti verso la scuola umanistica, che permangono così forti nel Sud, sono completamente sbagliati rispetto al programma. Se si vuole avere un progresso è indispensabile provvedere alla formazione di scuole idonee: bisogna tenere conto del fatto che l'industria del Nord ha dietro di sè una tradizione di 150 anni, che le consente di formare rapidamente delle maestranze all'altezza dei compiti loro affidati. Indubbiamente le maestranze del Nord vengono integrate da quelle provenienti dal Sud, ma solo nei punti di produzione (catene di montaggio

o lavori che non richiedono particolari specializzazioni) per i quali sono sufficienti 15 giorni di addestramento per entrare nel ciclo produttivo.

Concordo quindi con tutte le osservazione fatte dall'onorevole Presidente nella sua stimolante introduzione alla discussione. Sono convinto infatti anche io che i fenomeni nelle fabbriche sono molto complessi. Nel valutare peraltro il problema delle aziende si commette un errore di fondo: infatti oggi il dissidio non è più fra proprietari dell'azienda e proletariato operaio, ma fra i dirigenti e la categoria degli esecutori, i quali non accettano di essere dei semplici strumenti posti ad eseguire ciò che è stato deciso a più alti livelli. In altri termini, la zerostruttura non accetta puramente e semplicemente le decisioni della tecnostruttura qualunque sia il sistema che regge dal punto di vista sociale ed economico la struttura produttiva di un Paese. È evidente che fra tecnostrutture e coloro che sono gli esecutori del processo produttivo esiste una frattura ben più profonda e grave di quella che poteva esistere, ad un certo momento, fra il « padrone » e il povero proletario.

A mio avviso, questo è un concetto fondamentale: ecco perchè ritengo stimolante un'indagine e un'analisi su quella che è la nuova realtà aziendale. Indubbiamente lo statuto dei lavoratori ha determinato nelle aziende — e non poteva non determinare — delle situazioni, per così dire, di *shock*. Per quanto si riferisce però al problema dell'assenteismo, al quale ha fatto riferimento l'onorevole Presidente, vi è da osservare che si tratta di un fenomeno molto complesso. Indubbiamente in alcune zone dove la piccola e la media industria sono fortemente diffuse si verificavano assenze con una certa facilità perchè mentre prima, quando la mutua non pagava i primi tre giorni di assenza per malattia, un operaio, se si feriva leggermente alla mano, ad esempio, si faceva medicare all'infermeria, oggi che la mutua paga totalmente i giorni di assenza per infortunio se ne va a casa per dieci giorni e quindi, dato che non vi sono controlli, va a svolgere delle ore di lavoro supplementare in altre officine. Questo fenomeno però si sta attenuando notevolmente: il fatto che in molte aziende le ore di lavoro settimanali sono 32 o 36 si ripercuote immediatamente infatti sulle assenze dei lavoratori, che stanno ovviamente molto attenti a rimanersene a casa, dato che la Cassa integrazione salari interviene solo ad un certo livello e concede l'integrazione al 66 per cento per le ore non lavorate per un massimo di 40.

Sono tuttavia sicuro che, superato questo primo momento critico, inevitabile — come ha già rilevato il senatore Banfi — nella prima applicazione di leggi innovatrici, si avrà una certa normalizzazione. A mio parere, però, se si vuole che la produttività riprenda, è necessario trovare un accordo interno: mi risulta, a questo riguardo, che in qualche azienda si tende non più a far svolgere all'operaio un lavoro di pura e semplice catena di montaggio, ma, almeno dove è possibile (non certo quindi nella produzione di massa della grande meccanica automobilistica) si tende ad affidare ad un unico congegnatore la messa insieme delle varie parti che compongono un determinato apparecchio, sul quale egli poi incide o punzona la sua sigla. Questo nuovo sistema dà evidentemente al lavoratore un maggiore senso di responsabilità. Abbiamo quindi di fronte a noi tutta una serie di nuovi problemi che vanno considerati con grande interesse perchè rappresentano, a mio parere, una svolta importantissima, decisiva della struttura produttica, la quale, ovviamente, non può più reggere nè in Oriente nè in Occidente sulla base dell'antica tradizione. Bisogna quindi che troviamo qualche cosa di nuovo.

È stato detto che il Governo è favorevole a nuovi incentivi ed ha già predisposto i mezzi necessari; in proposito mi sembrano molto pertinenti le osservazioni fatte dal senatore Trabucchi.

Effettivamente, gli istituti preposti ai finanziamenti a favore delle industrie pre-

tendono da queste cose assurde; basano cioè la concessione o meno del credito sulle garanzie patrimoniali degli imprenditori i quali, al massimo, che cosa possono offrire? Le aree, i capannoni delle proprie aziende e gli impianti che spesso, tuttavia, non riescono a garantire le cifre richieste.

Il Governo, onorevoli colleghi, deve aiutare in altra maniera le industrie che, in questo momento, stanno passando dalla fase della meccanizzazione a quella dell'automazione e che hanno quindi necessità di notevoli investimenti. So, ad esempio, che i dirigenti delle fonderie di seconda fusione della mia zona hanno chiesto nuovi mezzi per fronteggiare le moderne esigenze degli impianti, ma il Medio credito regionale della Lombardia ed altri istituti che attendono a questi finanziamenti chiedono garanzie tali e sono talmente lenti nello intervenire che gli operatori si scoraggiano.

Questi sono problemi dei quali il Ministero dell'industria deve occuparsi dando direttive precise; non si può progredire, andare avanti seguendo criteri oramai superati; ed il senatore Trabucchi ce lo ha detto chiaramente: bisogna guardare alle prospettive di gestione delle aziende per giudicare se una richiesta merita o meno di essere accolta.

Teniamo conto che la piccola e la media industria sono nate grazie allo sforzo di persone che, magari, potevano impiegare nell'azienda le liquidazioni della fabbrica dove avevano laovrato fino a quel momento. Si è spesso trattato di operatori che hanno fatto sacrifici enormi per creare qualcosa; e se noi speriamo di andare incontro a costoro con criteri superati rincorriamo un'illusione. Queste aziende periranno perchè non potranno reggere la concorrenza del mercato interno ed internazionale.

Il relatore ha inoltre fatto un'importante osservazione circa la connessione tra crisi dell'industria e crisi congiunturale; in proposito, ritengo che torni utile ricordare quanto asseriva l'onorevole Fanfani al tempo in cui faceva parte del Governo: « Dobbiamo avere i piani pronti nel cassetto per i momenti difficili ».

Ebbene, io condivido quest'impostazione perchè non si può andare avanti senza aver pronta qualche iniziativa che possa impegnare e stimolare l'industria italiana. Bisogna avere idee chiare e mezzi per attuarle tempestivamente senza eccessive remore e pastoie burocratiche. Direi che, in questi interventi, è preferibile correre qualche rischio piuttosto che non far niente.

Altra questione che mi sta particolarmente a cuore è quella riguardante il collegamento tra la politica scolastica e quella dello sviluppo industriale. Possibile che, specie nel Mezzogiorno, non si capisca la necessità ed utilità di formare meno maestri e più tecnici? Possibile che certe scelte siano fatte tenendo conto del prestigio che ad un certo paese verrebbe dall'istituzione di un liceo e non della utilità delle scuole tecniche professionali?

Possiamo divergere su taluni punti dalla mentalità teutonica ma non possiamo disconoscere che, in fatto di organizzazione, i tedeschi sanno il fatto loro. La scuola tedesca è infatti in collegamento con le camere di commercio e, in base alle esigenze di sviluppo e preparazione del personale richiesto dalle industrie, orienta i propri corsi e specializzazioni.

Il Ministero dell'industria dovrebbe anche in Italia svolgere una simile attività e, sicuramente, i gravi squilibri che specialmente al Sud si verificano per la mancanza di personale qualificato verrebbero ad attenuarsi.

Queste, onorevoli senatori, le brevi osservazioni che intendevo fare alla relazione del senatore Minnocci.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito della discussione sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 12.

SEDUTA DI GIOVEDI' 1° APRILE 1971

Presidenza del Presidente BANFI

La seduta inizia alle ore 11,50.

Sono presenti i senatori: Adamoli, Alessandrini, Banfi, Berlanda, Bertone, Colleoni, De Dominicis, De Vito, Farabegoli, Filippa, Mammucari, Minnocci, Noè, Piva, Veronesi e Zannini.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Sotgiu è sostituito dal senatore Pirastu.

Interviene il sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato Biagioni.

P I V A , *f.f., segretario, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971

— Stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (Tabella 14)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame preliminare del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971 — Stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ».

P I V A . Desidero in primo luogo rilevare che, per quanto riguarda il capitolo che l'onorevole relatore ha dedicato ai problemi dello sviluppo della produzione (Capitolo I), tra i vari elementi toccati uno, in particolare, a mio parere, non è stato posto nel giusto rilievo per l'importanza che invece ha nella vita e nella ripresa dell'attività produttiva del nostro Paese: mi riferisco al problema della inadeguatezza degli investimenti che debbono essere fatti per lo sviluppo tecnologico e della necessità di una riorganizzazione del lavoro alla luce delle conquiste sindacali che si sono recentemente realizzate con le cosiddette lotte di autunno. Io ritenevo che il relatore si sarebbe maggiormente impegnato su tale questione, attorno alla quale si sta svolgendo una polemica molto vasta nel nostro Paese, polemica cui partecipano tutte le forze politiche, ovviamente da vari punti di vista, e nella quale si è inserito anche il Presidente del Consiglio. Desidero infatti ricordare a questo proposito che il Presidente del Consiglio ha inviato al Presidente della Confindustria una lettera di risposta ad una lettera che quest'ultimo gli aveva inviato, nella quale, anche se in parte viene recepito il pensiero degli industriali italiani, secondo cui al momento attuale il mancato sviluppo della produzione deve attribuirsi alle agitazioni sindacali (pensiero che, evidentemente, noi non condividiamo), il Presidente del Consiglio si preoccupa di affermare che uno degli elementi di questo mancato sviluppo è da ricercarsi nell'inadeguatezza degli investimenti che sono stati fatti ultimamente nella nostra industria. Di qui la necessità di un aumento di tali investimenti.

Se indaghiamo peraltro anche su altri fenomeni, come ad esempio quello dell'assenteismo, che si sono verificati in questi ultimi tempi, sui quali si sono già soffermati altri colleghi nel corso della precedente seduta in cui si è iniziato l'esame di questo stato di previsione, ci rendiamo conto che essi hanno le loro radici nel fatto che le grandi lotte di autunno e le notevoli conquiste, non solo salariali ma normative che ne sono state la conseguenza, hanno posto il problema di un aggiornamento tecnologico e di una riorganizzazione del lavoro che praticamente consentano uno sviluppo della produzione e il mantenimento di alti ritmi di produttività non tanto, come nel passato, puntando sulla forza lavoro e, quindi, sullo sfruttamento dei lavoratori quanto puntando su procedimenti tecnologici già aggiornati e su metodologie industriali diret-

te ad una maggiore tutela del lavoratore per quanto si riferisce non solo ai sistemi di sicurezza ma anche ai complessi problemi della nocività.

Tale nuova riorganizzazione del lavoro deve corrispondere alle esigenze attuali della classe operaia, che non vuole più guardare alla fabbrica come ad un istituto di pena, ma vuole guardare alla fabbrica con piacere, consapevole di dare un contributo all'attività produttiva del Paese e non solo per realizzare un salario.

Questo mi pare il punto fondamentale su cui bisogna impegnarsi (sul quale — ripeto — sarebbe stato opportuno che la relazione si soffermasse maggiormente), la discriminante attraverso la quale riuscire a determinare una svolta in questo settore, come in generale in tutti i settori produttivi. Noi dobbiamo porre mente che per giungere a questo bisogna passare di qui: io sono convinto infatti che indietro da queste conquiste la classe operaia non torna. È evidente quindi che, se questa affermazione è vera, come è vera, gli imprenditori dovranno rendersi conto che questa è la strada da seguire.

Ed è proprio a questi nuovi princìpi che io mi riferivo quando ho avuto quello scambio di opinioni piuttosto vivaci con il senatore Colleoni in occasione dell'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero del commercio estero. Io portavo infatti l'esempio degli imprenditori della Breda di Milano, con i quali avevo parlato, che erano ancora legati alle vecchie concezioni, che non erano ancora entrati nel nuovo ordine di idee posto dalle conquiste di autunno. Ma come è possibile — essi dicevano — che non si utilizzino degli impianti come questi? Ma come è possibile che adesso, oltre al riposo festivo, si debba concedere anche mezza giornata di riposo al sabato? Gli impianti debbono produrre a ritmo pieno, a ritmo completo! È evidente quindi che non riuscivano a comprendere che i tempi sono ormai cambiati e che oggi è necessario collocarsi su delle nuove realtà.

B E R L A N D A . Acquistando sempre di più all'estero!

P I V A . D'altronde queste nuove concezioni non sono proprie solo dell'apparato produttivo italiano, ma anche degli apparati produttivi degli altri paesi, i quali ormai sono tutti avviati su questa strada. Si ha persino notizia che negli Stati Uniti addirittura si tende in certi settori produttivi a ridurre la settimana lavorativa a quattro giorni.

C O L L E O N I . Mantenendo sempre però le 40 ore di lavoro settimanali.

P I V A . È evidente che tutto questo ha comportato, rispetto a 10-15 anni fa, notevoli investimenti e notevoli modifiche nell'attività produttiva di questi Paesi.

Certo, esistono dei settori — questo lo sappiamo — in cui il ciclo continuo è necessario; è impossibile evitarlo. Vi sono delle fabbriche dove non è possibile fermare gli impianti; però anche laddove non è possibile fermare gli impianti è possibile attenuare lo sforzo ed organizzare il lavoro in maniera diversa in modo da venire incontro alle esigenze dei lavoratori.

L'altra considerazione che desidero fare riguarda il riequilibrio dell'attività produttiva. In merito la relazione del senatore Minnocci è molto impegnata e lo è soprattutto nell'affrontare la questione meridionale. A mio avviso, il difetto in questo campo è un po' quello che si rilevava ieri nella Sottocommissione, quando abbiamo discusso il disegno di legge per la Cassa del Mezzogiorno; cioè bisogna tener presente che gli squilibri nel nostro Paese non esistono soltanto nel Mezzogiorno, ma esistono anche nel Nord. Pertanto la politica di intervento nel Mezzogiorno non può che discendere da una visione di carattere generale, da una programmazione di carattere generale, da scelte che rendono partecipi tutto il Paese, per cui si pensa al Mezzogiorno come ad una scelta generale di tutta la collettività nazionale, tenendo presente però anche le esigenze che si presentano in altre zone del Nord, dove vi sono squilibri veramente forti. Per portare un esempio, accenno ad uno squilibrio gravissimo esistente nella bassa valle del Po. In queste località abbiamo i fenomeni dell'emi-

grazione e della disoccupazione, i quali hanno le stesse caratteristiche dei fenomeni che possiamo constatare nel Mezzogiorno d'Italia; cioè se è vero che molti lavoratori meridionali sono andati nei grandi centri del triangolo industriale, è altrettanto vero che al loro fianco troviamo le popolazioni polesane, le popolazioni del basso ferrarese e gran parte delle popolazioni del basso Po. Quindi, se da un lato è necessario attuare una politica di intervento nel Mezzogiorno, una politica di disincentivazone nelle zone sviluppate del Nord, dove effettivamente esiste una concentrazione industriale e vi è la necessità di un decongestionamento, con tutte le conseguenze che ne derivano inerenti anche alla necessità di diminuire il costo sociale degli investimenti per lo sviluppo economico del Paese, dall'altro lato non dobbiamo dimenticare che esistono gli altri problemi cui ho fatto cenno, i quali, a mio avviso, vanno affrontati in un quadro di carattere nazionale, il quale veda al centro — su questo non c'è dubbio — la scelta del Mezzogiorno, ma contempli anche degli investimenti in queste zone del Nord per determinare un vero ed armonico sviluppo dell'economia del nostro Paese.

Per quanto concerne la questione della ristrutturazione, devo dire che condivido in pieno quanto il relatore ha detto relativamente alla necessità che avremmo avuto nel nostro Paese di disporre di uno strumento nazionale coordinatore che avesse consentito di seguire i processi di ristrutturazione della nostra attività produttiva. Purtroppo questo strumento non lo abbiamo avuto e quindi la ristrutturazione dei settori industriali è andata avanti secondo impostazioni di carattere fondamentalmente aziendalistico; spesso l'elemento sociale è stato tenuto poco presente. Faccio l'esempio della ristrutturazione del settore saccarifero: questa avviene sulla base delle scelte privatistiche che fanno i gruppi che dominano il settore; risponde a finalità di massimo profitto, risponde ad obiettivi di lotta concorrenziale fra questi gruppi, ma è profondamente distaccata dalle esigenze di uno sviluppo equilibrato che non sia soltanto economico ma anche sociale delle zone interessate. Si sono verificati fatti clamorosi: vediamo l'Eridania che per abbattere determinati concorrenti fa degli investimenti in zone dove non vi sarebbe assolutamente bisogno farne perchè vi è una struttura produttiva che dà tutte le garanzie per poter assolvere le funzioni che sono necessarie in quelle zone. Invece questo grande gruppo industriale interviene perchè il suo obiettivo è quello di restare nel tempo, alla fine del periodo che gli è stato fissato dal Mercato comune, l'unico gruppo che domina il settore.

La stessa cosa si può dire anche per altri settori, come ad esempio per il settore tessile. In merito devo dire che purtroppo anche la legge di ristrutturazione di cui abbiamo discusso due anni fa incoraggiava un po' questa tendenza. Adesso abbiamo aperto una discussione sull'industria chimica ed approfondiremo i problemi che sono stati prospettati; quando questo avverrà troveremo che anche in tale settore non ci si è molto discostati da una logica di carattere aziendalistico, da una logica che ha reso scarsamente partecipi nell'elaborazione delle idee che ci sono state presentate gli strumenti che dovrebbero dare un apporto per stabilire le linee della programmazione nazionale. Si tratta comunque di questioni che affronteremo quando riprenderemo il dibattito su questo settore.

Per quanto riguarda la piccola industria, ho letto quello che dice il relatore. Innanzitutto, a mio avviso, bisogna mettere in evidenza il fatto che ci troviamo di fronte ad una situazione molto grave. In merito vi è stata tutta una polemica: evidentemente c'è chi ha interesse a minimizzare lo stato di gravità esistente. Vi sono stati dei giornali, come ad esempio « 24 Ore », i quali hanno fatto delle inchieste per cercare di dimostrare che, in definitiva, la situazione non è poi così grave come viene prospettata da altre parti. Ma la realtà è che la situazione in cui si trova la piccola industria ed anche la media industria è molto grave e difficile. E le ragioni di ciò sono senz'altro da ricercare — bisogna pur dirlo — nel fallimento della politica di programmazione, nel ritardo della realizzazione delle riforme. Esaminando l'industria emiliana, ad esempio, vediamo che le

strutture portanti della piccola e media industria sono l'industria metalmeccanica, quella della ceramica e quella dell'abbigliamento. Ma se esaminiamo i singoli settori vediamo che l'industria metalmeccanica è collegata al settore agricolo. Ora, uno degli elementi fondamentali che hanno determinato la crisi dell'agricoltura è costituito dalla mancanza di investimenti, data l'incertezza nei confronti delle prospettive. Il problema di fronte al quale si trova il piccolo e medio operatore che agisce in questo settore è proprio questo: investire per che cosa? Per quale tipo di macchina? Per quale tipo di azienda? Un esempio clamoroso, che si attaglia a quanto da me detto, è quello della Lamborghini. Nel settore della ceramica non è che le cose vadano meglio; tale settore infatti è legato alla politica della casa, e via di seguito.

Ho voluto portare questi esempi per dimostrare come il ritardo nella politica delle riforme abbia inciso profondamente sulla situazione della piccola e media industria. L'altro aspetto che ha inciso negativamente sempre sulla piccola e media industria è una sbagliata politica congiunturale, che ha portato ad un aumento dei prezzi delle materie prime e ad un elevatissimo costo del denaro (la restrizione creditizia è stata deleteria per la piccola e media impresa). Inoltre l'aumento degli oneri tributari e l'aumento degli oneri sociali costituiscono altri elementi che hanno concorso ad accrescere il divario esistente tra la grande impresa e la piccola e media impresa. La grande impresa gode infatti di autofinanziamenti, può ricorrere al mercato obbligazionario, acquista le materie prime ad un prezzo inferiore e, proporzionalmente, paga oneri tributari e sociali minori. Questo divario è la causa delle gravi difficoltà esistenti nel settore delle piccole e medie industrie, che sono numerosissime. Come si deve intervenire? Il sottosegretario Biagioni conosce bene la situazione e già altre volte abbiamo avuto occasione di parlare insieme di queste piccole imprese. Basta vedere quali sono state le richieste in relazione alla legge n. 1470 per avere un'idea della situazione che abbiamo in questo settore.

Che cosa fare? Ho potuto constatare che vi sono certe possibilità di intervento, di sostegno a favore delle piccole imprese, ma manca un elemento di coordinamento e, peraltro, le procedure sono lunghissime. In proposito cito l'esempio della Lamborghini che è caratteristico: la Lamborghini ha avuto una crisi determinata da fattori inerenti alla pesantezza di mercato, da fattori di carattere creditizio. L'esame della situazione della Lamborghini avrebbe richiesto un concorso di tutti i Ministeri che erano interessati a tali questioni, ma purtroppo questo esame non è stato possibile effettuarlo collegialmente.

Porto questo esempio, che vale per molte altre piccole imprese del nostro Paese, per dimostrare che manca uno strumento al centro il quale, allorchè una piccola impresa si trova in difficoltà, sia in grado di esaminare quale tipo di intervento si rende necessario: se è il caso di dare un aiuto attraverso una legge di agevolazione creditizia, o di determinare una compartecipazione attraverso, ad esempio, la Finanziaria che è stata costituita con la legge n. 1120.

L'altro elemento negativo è rappresentato, come accennavo, dalle procedure che sono lunghissime. Esistono aziende che potrebbero essere sostenute alle volte con poco, ma il contributo che esse richiedono viene concesso quando ormai è inutile, perchè le difficoltà sono divenute tali per cui la azienda non ha più la possibilità di riprendersi.

Pertanto, oltre ad avvertire la necessità di un organismo di carattere generale che segua questo processo di ristrutturazione industriale nel nostro Paese, determinando nell'ambito della politica della programmazione alcuni orientamenti, anche per queste piccole aziende avvertiamo l'esigenza di arrivare alla costituzione di uno strumento di carattere politico, economico e tecnico, che consenta di fare un esame sollecito dei tipi di intervento.

Un altro problema che ritengo sia opportuno affrontare è quello del credito agevolato che, così com'è praticato attualmente, non ha più alcuna utilità, sempre a causa

delle procedure che sono lunghissime e che, quindi, dovrebbero essere snellite.

Altra importante questione è quella delle garanzie. Non capisco perchè nel nostro Paese dobbiamo restare ancora ancorati alle garanzie patrimoniali e non ricorrere, invece, come in altri Paesi, alle garanzie offerte dalle scorte, dai contratti e così via; per non parlare addirittura delle forme di intervento citate anche dal relatore e verso le quali si è già orientata la regione Friuli-Venezia Giulia, che ha adottato alcune misure con benefici notevoli per le piccole e medie industrie.

Per quanto concerne l'artigianato, desidero fare poche osservazioni. Io ho partecipato ad un Convegno che il Partito socialista ha svolto a Milano sul tema « Artigianato e Regione »; e in quella sede l'assessore socialista alla Regione lombarda, a proposito dei rapporti tra Stato e Regione e del decreto delegato, ha fatto le seguenti affermazioni:

« Alle Regioni è pervenuto in questi ultimi tempi uno schema di decreto delegato per il passaggio di funzioni svolte dal personale statale e, per quanto riguarda l'artigianato, predisposto dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Tale schema appare improntato dalle seguenti direttive.

Le attuali funzioni rispettive dei Ministeri continuerebbero ad essere espletate, al centro, dalla direzione generale dell'artigianato e piccola industria, e dal comitato centrale dell'artigianato; in periferia, dalle commissioni regionali e provinciali dell'artigianato. La direzione generale dell'artigianato e piccola industria, oltre alla funzione generale di indirizzo e coordinamento, seguiterebbe a svolgere specifiche attribuzioni, come quelle concernenti l'organizzazione degli studi presso gli organismi internazionali, la vigilanza sugli enti per l'assistenza tecnico-economica.

Per le attività in atto svolte dalle Camere di commercio sarebbe necessario, secondo il Ministero, predisporre un disegno di legge sull'ordinamento ed il funzionamento delle Camere e delle loro unioni, nel quale disciplinare i rapporti con le Regioni per lo svolgimento di un'armonica azione in sede del nuovo ordinamento legislativo.

Ciò premesso, lo schema si limita a prevedere il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni attribuite al Ministero dell'industria e del commercio ed ai Prefetti dalla legge 25 luglio 1956, numero 160, e dal decreto-legge 13 ottobre 1956, n. 1202, sulla disciplina giuridica dell'artigianato, nonchè dagli articoli 31 e 38 dello statuto delle cooperative artigiane, approvato con decreto ministeriale 12 febbraio 1951, consistenti essenzialmente nella nomina di due componenti il consiglio di amministrazione e del presidente del collegio sindacale.

Si reputa che lo schema è, dal punto di vista della legittimazione attiva, estremamente limitato. Poichè altri Ministeri operano nel settore artigianale, conviene affermare che anche dal punto di vista contenutistico lo schema appare del tutto carente. Infatti, il Ministero non si pone neppure il problema di una ristrutturazione del comitato centrale, della commissione provinciale e regionale per l'artigianato, nè dei nuovi rapporti da instaurarsi tra Camera di commercio e Regione, nè della regionalizzazione degli enti dipendenti. Su queste basi, ritengo che il Partito debba fermamente respingere le affermazioni centralistiche che abbiamo evidenziato . . . ».

Ora, questo intervento svolto, come dicevo, dall'assessore alla Regione lombarda in occasione del Convegno nazionale promosso dal Partito socialista, evidenzia a mio avviso molto bene quali sono gli orientamenti. Credo di dovere affermare, come ho già fatto a proposito del turismo, che in materia di artigianato si debba arrivare ad un'ampia attribuzione dei poteri alle Regioni. Questo è un campo nel quale non possono esserci equivoci, perchè l'articolo 117 della Costituzione è molto chiaro al riguardo. Si potrà eventualmente discutere sulla necessità o meno di stabilire alcuni princìpi di carattere generale, per evitare eventuali conflitti di competenza che potrebbero sorgere.

Per quanto concerne il credito per l'artigianato, non vi è dubbio che la garanzia sussidiaria dello Stato ha dato scarsissimi risultati. Io sono del parere — e l'ho detto altre volte — che, soprattutto per quanto attie-

ne ai nuovi impianti e al rinnovamento di quelli esistenti, bisognerebbe arrivare alla garanzia primaria, non trascurando di affrontare altri problemi, quali quelli del credito fondiario e del credito di esercizio.

M A M M U C A R I . La prima questione che desidero sollevare è quella delle prospettive del Ministero come tale. Quanto prima, una parte delle competenze del Ministero dovrà essere demandata alle Regioni. La prima domanda, quindi, è la seguente: come si pensa di strutturare il Ministero quando avverrà il passaggio di una parte dell'attività che esso attualmente svolge alle Regioni?

Questo passaggio dovrebbe avvenire, al più tardi, il prossimo anno, tenuto conto anche degli impegni assunti dal Parlamento in merito agli statuti regionali. Se questa nuova strutturazione dovrà avvenire, logicamente il peso dei problemi che graveranno sul Ministero sarà di gran lunga diverso. Ed io vorrei fare al riguardo alcune considerazioni.

Allorchè discutemmo il bilancio dell'esercizio precedente, feci presente come la stessa strutturazione del personale non corrispondesse alle funzioni che il Ministero dovrebbe svolgere nella situazione attuale. Ora, a mio parere, le questioni che dovranno essere affrontate per strutturare il Ministero in maniera diversa dall'attuale sono le seguenti: la prima è quella dell'energia, specialmente dopo i fatti che si stanno verificando in campo internazionale per ciò che riguarda gli idrocarburi, che non possono non comportare per l'Italia almeno una parziale revisione della politica dell'energia; quindi, non solo il problema del rifornimento, ma il problema del CNEN, il problema dell'ENEL e così via.

Seconda questione: nel giugno di quest'anno andrà in vigore l'assicurazione obbligatoria RCA e il settore assicurativo acquisterà una importanza crescente nel nostro Paese, importanza che già ha per altri settori che non vengono solitamente discussi. Noi riteniamo, però, che con l'entrata in vigore della RCA, il Ministero sarà investito in pieno del settore assicurativo, che non riguarderà solo l'assicurazione RCA, ma anche la nuova funzione che già svolgono gli istituti di assicurazione privati; nuova funzione che va dalle assicurazioni sulla vita alle assicurazioni previdenziali e a tutto un vasto settore di investimenti, che vengono realizzati dalle società assicuratrici.

Sarà necessario, una volta ridotti i pesi delle attività di cui all'artigianato e al commercio, porre in evidenza l'esigenza di strutturare la funzione del Ministero in maniera da corrispondere non solo a tutta la tematica, ma anche a tutta la casistica che verrà fuori con l'applicazione della RCA.

Terza questione: ricerca scientifica. Ho letto sui giornali, e anche nella relazione che il Ministro ha fatto sul bilancio dell'industria, che sarebbe pronta questa famosa legge sulle stazioni sperimentali. Credo, però, che oggi la questione sia superata, pur essendo necessaria una legge che dia a queste stazioni una funzione nuova, adeguata alla realtà.

A mio parere è necessario sviluppare il settore specifico della ricerca scientifica anche in funzione della tutela della piccola e media industria. Abbiamo già sollevato altre volte queste questioni. I piccoli e i medi industriali chiedono con insistenza un aiuto in tutto il settore della ricerca, aiuto che non possono darsi da soli, anche se dovessero consorziarsi. I mezzi oggi necessari per svolgere l'attività di ricerca sono tali che un consorzio, anche di piccole e medie industrie di un determinato settore, non avrebbe la possibilità di sopperirvi.

L'altra questione è quella relativa alle miniere. Occorre una nuova legge mineraria. La legge attualmente in vigore è vecchia, mentre vi sono alcune nuove esigenze sia in rapporto alla definizione di miniera, sia in rapporto al tipo di attività che si svolge, sia per la necessità di ricerche che si debbono realizzare.

Questi problemi, a mio avviso — ho voluto accennare solo ai più importanti e fondamentali —, dovrebbero essere esaminati nel quadro della nuova ristrutturazione del Ministero. Questo comporterà fatalmente anche un grosso problema di personale, perchè non dobbiamo nasconderci che se vogliamo qualificare il Dicastero per questi settori, bi-

sognerà indiscutibilmente anche qualificare il personale per queste nuove funzioni. Quindi si rende necessaria una strutturazione diversa anche nello stesso ordinamento del personale.

Una questione che, a mio parere, dovrà essere anche considerata nel quadro della ristrutturazione del Ministero è quella dei rapporti tra Ministero dell'industria e Ministero delle partecipazioni statali. La divisione diventerà sempre più difficile. A tale proposito cito uno dei settori nei quali questa divisione diventa praticamente impossibile: il settore chimico. Abbiamo ascoltato oggi sia il ministro Gava che il ministro Piccoli in merito alla questione della Montedison. In che modo potrà risolversi il problema Montedison, se non vi è un coordinamento specifico tra i due Dicasteri, se non vi è un coordinamento specifico negli orientamenti da seguire per quanto riguarda sia il settore privato che il settore pubblico?

Siderometallurgia. In questo settore i rapporti tra privati e Partecipazioni statali diventano sempre più stretti, non solo nel campo dell'attività pratica, ma anche nel campo delle ricerche di mercato e della ricerca. Si pone anche qui il problema: in che modo si deve impostare il problema dei rapporti tra i due Dicasteri?

Tutto il settore nuovo dell'elettronica e tutto il settore dell'informativa sono affidati in parte alle Partecipazioni statali e in parte all'iniziativa privata. In che modo si coordina questa attività? In che modo si realizza una politica degli investimenti che non determini disordini di assetto territoriale, che non determini sperperi nel campo della ricerca? La ricerca è fondamentale: senza ricerca non si va avanti nel settore dell'elettronica e dell'informativa.

Un altro problema è quello della cantieristica, che in buona parte è nelle mani delle partecipazioni statali. Il problema dell'industria cantieristica si pone non solo per quello che riguarda l'ammodernamento, ma anche per quello che riguarda la collocazione in determinate zone. C'è un forte sviluppo, per fortuna, dell'industria cantieristica italiana — « per fortuna » perchè sembrava che la nostra industria cantieristica dovesse perire —; però anche qui si pone il problema di un coordinamento tra le Partecipazioni statali e il Ministero dell'industria.

Infine, c'è il grosso problema relativo al nuovo settore della meccanica, cioè a quello aereo. Se è vera, infatti, la notizia che finalmente si è sciolto il nodo per l'Italia, relativo al divieto di costruire in proprio aerei, sia civili che militari, si pone una grossa questione: il Ministero dell'industria è interessato in prima persona, come è interessato in prima persona il Ministero delle partecipazioni statali, non solo per quello che riguarda la collocazione degli stabilimenti ma anche per quello che riguarda l'attività propulsiva dell'industria aeronautica. Non dimentichiamoci che in tempi passati noi abbiamo avuto una funzione di propulsione scientifica ed anche di sviluppo internazionale nel campo aereo. Credo che una volta sciolto il nodo del divieto, noi possiamo ritornare ad avere quella collocazione, che abbiamo già avuto in altri tempi. Questo richiede, però, una concentrazione di sforzi, una concentrazione anche nella politica degli investimenti, una concentrazione nell'attività della ricerca.

L'altra questione riguarda la funzione del Ministero nel quadro dell'assetto territoriale, non solamente per quanto concerne le scelte circa la concentrazione di investimenti in determinati settori produttivi industriali. Secondo me, infatti, è difficile oggi, dato lo sviluppo che può avere l'industria italiana, stabilire il principio che occorre concentrare in questo settore piuttosto che in un altro. C'è, però, la grossa questione delle caratteristiche di sviluppo, che noi stiamo in parte individuando nel nostro Paese, anche in base ad un legame non solamente europeistico ma allo sviluppo di un legame mediterraneo e di un legame con il settore socialista.

In che modo il Ministero dell'industria può dire in maniera più peculiare la sua parola in merito all'assetto territoriale e in merito alle grandi regioni economiche, per usare questo termine che ormai è entrato a far parte del gergo internazionale? Ora le grandi regioni economiche cominciano ormai a definirsi in maniera molto chiara, poichè il

Nord occidentale dovrà fatalmente tener conto della situazione rappresentata dalla parte meridionale del MEC: Francia meridionale e così via.

Per quanto riguarda il Meridione d'Italia è fatale che questa parte sia collegata allo sviluppo regionale economico del Mediterraneo; e questo, direi, è uno degli elementi che dovranno caratterizzare la nostra politica degli investimenti nel settore meridionale. La parte nord-orientale dell'Italia, a mio parere, è ancora oggi abbastanza trascurata come regione economica mista che può guardare nel tempo stesso in parte al sistema socialista e in parte al sistema capitalista. Abbiamo invece una parte dell'Italia meridionale strettamente collegata col mondo socialista (mi riferisco alla zona Puglia-Abruzzo, eccetera). Ora in quale modo il Ministero dell'industria, nel quadro della contrattazione programmata, ha una visione di queste grandi linee e dell'assetto territoriale, che dovrebbe costituire la base degli orientamenti della programmazione per uno sviluppo equilibrato e organico a lunga prospettiva dell'attività nazionale? Ciò riguarda non solo le scelte degli investimenti, ma anche i settori produttivi, riguarda la stessa natura delle attività industriali, che debbono essere sviluppate.

Altra questione è quella concernente la contrattazione programmata. La mia impressione è che noi oggi assistiamo a una contrattazione programmata fatta alla giornata. Una contrattazione programmata complessiva, relativa alle partecipazioni statali, concordata col settore privato, realizzata come spinta nei due settori pubblico e privato, porterà a confusioni, se non è vista nel quadro di una chiara impostazione programmatica che stabilisca i rapporti tra intervento pubblico e intervento privato nel quadro della programmazione nazionale. In che modo il Ministero dell'industria riesce a concordare il principio della contrattazione programmata senza che abbia inizio tale confusione, per cui si possa evitare la duplicità di investimenti?

Ultima questione. Sull'Enel si è di nuovo sviluppata una grossa campagna di denuncia delle sue insufficienze, mirante in parte a dimostrare l'assurdità della nazionalizzazione e in parte, al contrario, a valorizzare l'Ente; e grosse questioni sorgono in questo campo, perchè i ritardi nell'attuazione della politica degli investimenti dell'Enel sta raggiungendo un livello patologico. La richiesta di energia va crescendo e, se si realizzano gli investimenti di cui all'IRI, alla FIAT, all'ENI, a parte l'ammodernamento delle apparecchiature industriali e della vita civile italiane, le richieste di energie saranno di gran lunga superiori a quelle preventivate. Alla Mostra dell'elettronica ho visto che si parlava di un aumento del 250 per cento nel 1978 rispetto al 1968.

Ora siamo già in fortissimo ritardo per l'effettiva possibilità degli investimenti dell'Enel, e siamo convinti che tale ritardo non si può attribuire solo all'Ente. Nella pubblicistica di queste ultime settimane si pone il dito sulla piaga, accennando alla sua mancanza di mezzi finanziari, ai suoi gravosi oneri, da quelli tecnici a quelli di carattere sociale, all'elevatissimo costo del danaro, al grave problema del personale, che non si può disattendere. Ho visto un disegno di legge presentato dal ministro Donat Cattin al Senato per la revisione del sistema previdenziale degli elettrici, che certo all'Enel costerà parecchio. Si vogliono affrontare queste grosse questioni, ma noi paventiamo che lo si faccia sostanzialmente con una revisione del sistema tariffario, il che comporterebbe fatalmente un aumento ingente dei costi e quindi provocherebbe contrarietà nell'opinione pubblica nei confronti della nazionalizzazione. Invece occorre, a mio parere, prendere il coraggio a due mani e fare ciò che si è realizzato per l'IRI, concedendo un fondo di rotazione, che, però, non dovrebbe essere inferiore ai 400-500 miliardi di lire, e non dati con il contagocce, ma quando è necessario, così da permettere all'Enel di affrontare subito alcune spese di investimento.

Sempre per ciò che riguarda l'Enel, sta sorgendo un problema di carattere giuridico: quello degli ostacoli che si frappongono alle installazioni delle centrali non solo termiche ma anche nucleari. Abbiamo già toccato, in altra occasione, il problema dei rapporti con le Regioni, e la mia impressio-

ne è che si stia consolidando una specie di vezzo della difesa panoramica. O vogliamo sviluppare la politica dell'Enel o non vogliamo farlo; ma se vogliamo svilupparla occorre anche compiere alcuni sacrifici. Ora il Ministero è in grado, oggi, di affrontare tali questioni ed avviarle a soluzione? Ecco i problemi che, a mio avviso, andrebbero considerati nel quadro della ristrutturazione del Ministero.

Concludendo, desidero chiedere come mai l'Enel, pur non avendo mezzi per operare in Italia, partecipa alla costruzione di due centrali elettronucleari di un milione di kilowatt: una in Francia ed una in Germania. Delle due l'una: o si riesce a concentrare gli investimenti nel nostro Paese o saremo in fortissimo ritardo per la costruzione di centrali del genere in Italia. L'alternativa implica anche la tematica della ricerca scientifica. È una domanda alla quale spero si dia risposta, trattandosi di un questione seria. Abbiamo discusso a lungo di reattori e della politica dell'energia, e poi si viene a sapere che l'Enel partecipa per il 50 per cento a costruzioni di centrali elettronucleari estere!

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito dell'esame della Tabella 14 è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 13.

SEDUTA DI GIOVEDI' 15 APRILE 1971

Presidenza del Presidente BANFI

La seduta inizia alle ore 10,15.

Sono presenti i senatori: Adamoli, Alessandrini, Banfi, Berlanda, Brugger, Catellani, De Vito, Farabegoli, Fusi, Mammucari, Minnocci, Piva, Scipioni, Trabucchi e Zannini.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Dosi è sostituito dal senatore Di Grazia.

Interviene il sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato Biagioni.

S C I P I O N I , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971

— Stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (Tabella 14)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971 — Stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ».

Prego il relatore, senatore Minnocci, di intervenire per la sua replica.

M I N N O C C I , *relatore.* Onorevoli senatori, l'attuale congiuntura politica, economica e sociale, ricca di fermenti e di contraddizioni, che costituiscono l'effetto macroscopico, ma forse più superficiale, della convulsa crescita del Paese e dei problemi che questa crescita comporta, m'impone di approfondire alcuni temi sui quali nella mia relazione mi sono soltanto soffermato e ai quali mi hanno richiamato i colleghi intervenuti nel dibattito.

Gli indicatori economici a disposizione nei primi mesi del 1971 confermano che le preoccupazioni congiunturali manifestatesi durante il 1970 non si sono attenuate, anzi potrebbero aggravarsi.

Il 1971 ha avuto, nel settore industriale, un avvio assai poco promettente, ancora contraddistinto da situazioni di incertezza e dall'accentuarsi di fattori negativi che allontanano l'inizio della ripresa, se non minacciano addirittura di provocare una involuzione produttiva. È ormai più di un anno che si attende di mese in mese che la produzione industriale ripigli vivacità: se ciò non è ancora avvenuto, è segno che siamo

di fronte ad un malessere strutturale e che occorre por mano a rimedi.

All'origine del malessere e del ritardo del « punto di svolta » sta la sommatoria di malesseri di cui soffrono le imprese: aumento dei costi di lavoro, non assorbiti da aumenti di produzione e di produttività; rallentamento dei ritmi produttivi (orari di lavoro); difficoltà di finanziamento, eccetera.

La pur migliorata situazione della liquidità bancaria non sembra aver ancora prodotto i suoi effetti poichè non è stata seguita da una consistente ripresa degli investimenti. D'altra parte la domanda interna appare deludente.

Le preoccupazioni maggiori derivano dall'andamento della produzione industriale giornaliera che nel 1° bimestre del 1971 è diminuita — secondo i recenti dati ISTAT — dello 0,8 per cento rispetto allo stesso periodo del 1970, in cui la produzione si trovava a livelli notevolmente bassi. Continua pertanto l'andamento sfavorevole, ormai chiaramente illustrato, per quanto riguarda il 1970, dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese e dall'intervento del ministro Giolitti in sede di discussione alla Camera del bilancio dello Stato. Infatti, più che le cifre globali della contabilità economica nazionale — sostanzialmente positive, fatta eccezione per gli investimenti in edilizia e per una certa lievitazione dei prezzi —, occorre considerare l'evoluzione congiunturale dell'economia italiana. Ebbene tale evoluzione mostra chiaramente una recente accentuazione dei fenomeni recessivi e un preoccupante indebolimento della domanda interna, sia per consumi sia per investimenti. In questa situazione si profila l'esigenza di provvedimenti di rilancio, strettamente connessi con l'attuazione delle riforme, che possono in particolare accrescere la propensione ad investire, in modo così da spezzare il circolo vizioso formatosi tra domanda riflessiva, che scoraggia gli investimenti, e minori investimenti, che comportano ulteriori flessioni della domanda globale.

Ma dilatare gli investimenti non è facile, perchè le aziende non lavorano, neppure con gli impianti attuali, a pieno ritmo. Nella « Informazioni sulla Congiuntura » n. 208 del 12 marzo, il Banco di Sicilia fa notare che « il più ridotto grado di utilizzo degli impianti che vede l'Italia inconsuetamente all'ultimo posto tra i Paesi della Comunità europea non accenna ad esaurirsi, determinando ed alimentando, sia pure entro livelli non eccezionali e per ora sostanzialmente componibili, situazioni e motivi di più pronunciata incertezza ».

Più preciso Giovanni Trovati su « La Stampa » del 17 marzo: « Il potenziale produttivo nazionale è utilizzato in media 250 giornate l'anno, mentre negli altri Paesi del MEC la media è di 300 giornate. Negli anni del " miracolo economico " eravamo noi in testa ».

Quindi nel quadro del rilancio degli investimenti dovrebbe forse accordarsi la preferenza a quel tipo d'investimento che più direttamente può consentire una migliore utilizzazione degli impianti ed una più adeguata ristrutturazione della produzione, che tenga conto delle irrinunciabili conquiste dei lavoratori italiani.

Ho detto che si tratta di un circolo vizioso. L'industria non produce abbastanza per scarsità di investimenti; la bassa produzione non invoglia a nuovi investimenti.

Ma l'attuale situazione economica del Paese non può essere valutata a pieno se non si risale al famoso « autunno caldo » del 1969 in cui le lotte dei lavoratori hanno proposto una nuova tematica dello sviluppo economico e sociale nell'azienda e nella società. Lo equilibrio stagnante degli anni '50 e '60, è stato spazzato via ed ancora non si riesce a ricostituire un equilibrio dinamico fra le forze sociali del Paese, con riflessi negativi sulla stessa situazione politica.

Le trasformazioni sociali in atto nel nostro Paese e le tensioni che si accompagnano a questi mutamenti, sollecitano necessariamente l'impresa ad innovare in tema di processi organizzativi e di relazioni industriali, soprattutto nei rapporti con i sindacati ed in genere con le rappresentanze dei lavoratori.

L'assenteismo nelle fabbriche, infatti, è dovuto in massima parte alla carenza del mondo industriale ad interpretare i bisogni dei lavoratori, che non possono essere considerati come macchine, ma prima di tutto come individui, la cui personalità, non solo

fisica, ma anche morale, va salvaguardata. Lo stesso Agnelli, nella conferenza stampa annuale tenuta nell'autunno scorso a Torino, ha dovuto riconoscere che l'assenteismo in fabbrica è dovuto in parte al carattere ripetitivo del lavoro, carattere al quale gli operai vogliono sfuggire. Quindi lo Statuto dei diritti dei lavoratori non è stato la causa — come vorrebbe farci credere la destra economica e politica — dell'assenteismo, ma soltanto il mezzo per garantire, anche se non completamente, la dignità e la personalità del lavoratore. La causa è quella riconosciuta candidatamente dal Presidente della FIAT, per cui spetta al mondo industriale porvi rimedio, riconoscendo tutte le esigenze dei lavoratori che i sindacati da più anni hanno posto sul tappeto e sulle quali si continuano a svolgere le battaglie sindacali.

È necessario infatti trovare il modo di contemperare il massimo sfruttamento degli impianti (avendo presente che le macchine moderne sono soggette ad una veloce obsolescenza) con il minor sfruttamento dell'uomo. È una soluzione che deve impegnare in un discorso franco sindacati, imprenditori e Governo, al fine di lasciare al lavoratore il tempo ed il gusto di sentirsi uomo libero.

I sindacati debbono farsi carico, dopo aver ottenuto un'organizzazione del lavoro che esalti la personalità del lavoratore, di far sfruttare al massimo le macchine; mentre gli imprenditori debbono inventare vie nuove abbandonando l'illusione che si possa tornare indietro, alla situazione precedente l'autunno.

Solo così si potrà passare dalla conflittualità fine a se stessa, ad una conflittualità finalizzata allo sviluppo economico e civile del Paese. Spetta però alla classe politica, in una dialettica costruttiva fra maggioranza ed opposizione, di indicare il quadro entro cui questa conflittualità debba incanalarsi; e, cioè, spetta alla classe politica tracciare in un contesto coerente gli obiettivi dello sviluppo civile del Paese.

Siamo in un momento in cui le classi dirigenti del Paese si trovano a dover affrontare i nuovi problemi posti, in modo sempre più pressante, dallo sviluppo della società industriale. Di fronte ad essi molti strumenti conoscitivi e di approccio, molti obiettivi, molti atteggiamenti individuali e collettivi cominciano a rivelarsi carenti e talora negativi ai fini dello sviluppo stesso.

Comincia ad essere avvertito da più parti che si tratta di compiere un salto di qualità.

Anche se può apparire simile, il discorso è profondamente diverso da quelli che venivano fatti, per esempio, alla fine degli anni '50, quando cominciava a farsi strada la espressione « neocapitalismo ». Anche allora vi erano, da una parte, le nuove esigenze di carattere psicologico degli individui, maturate dal rilancio o dalla scoperta (come nel nostro Paese) dei valori di democrazia e di libertà; dall'altra i problemi posti dal nuovo sviluppo economico, industriale e tecnologico.

Ora tutti sembrano d'accordo sulla valutazione che, sostanzialmente, le scelte di allora siano rimaste al livello di « tecniche » e che non hanno affatto maturato una nuova coscienza dei fini e delle conseguenze dello sviluppo.

La spinta fondamentale che ha mosso tutto il Paese è stata quella di una forte espansione e la preoccupazione dell'industria era di proporre, allargare i mercati, senza porsi troppi problemi che, in un modo o nell'altro, apparissero estranei all'azienda. Sul piano individuale e su quello sociale la corsa al benessere ed ai consumi avveniva in un modo che possiamo definire piuttosto egoistico, corporativo e provinciale.

Sta di fatto che negli ultimi due decenni il Paese è cresciuto in fretta, con uno slancio vitale per certi aspetti ammirevole ed entusiasmante, ma disordinatamente e senza consapevolezza. Ciò anche per il complesso d'inferiorità di gran parte della nostra classe dirigente di fronte al dato tecnico ed economico.

Ora ci si è resi conto che tutto ciò ha portato a nuovi e diversi problemi e che i divari regionali e le tensioni sociali non si sono affatto ridotti.

Alcune zone del Paese e alcuni settori produttivi sembrano al limite della saturazione, altrove il decollo economico e civile è lento e difficile. Lo stesso aumento del benessere

non si accompagna affatto al mantenimento della pace sociale.

Per parte loro i giovani rifiutano i valori e i modelli di questa società; gli operai cominciano a chiedere qualcosa che non rientra nei tradizionali schemi salariali, normativi e sindacali. Sono esplosi i grandi problemi dell'inquinamento, della distruzione dell'ambiente, dell'agglomerazione urbana. Ci si sta rendendo conto, in altre parole, che gli istituti sociali che l'Italia ha ereditato sono incapaci di controllare lo sviluppo tecnologico e finalizzarlo senza gravi crisi. Questi sono i nodi — in parte prodotti dallo stesso sviluppo — che si debbono sciogliere con una strategia innovativa, che abbia sempre presenti le conseguenze sociali della propria azione.

Questa è la sfida, culturale ancor prima che pratica, a cui devono rispondere oggi i responsabili della gestione della società, i politici, gli operatori pubblici e privati, il *management*, i sindacati dei lavoratori, il mondo della cultura. Si tratta d'inventare e promuovere nuove forme di sviluppo. Bisogna essere convinti che il controllo dello sviluppo economico e tecnologico, come pure una certa riconversione di investimenti e di consumi dall'individuale al sociale, nel quadro finalistico di crescenti esigenze sociali della comunità, non significa depressione o ristagno, ma apertura a nuove occasioni imprenditoriali.

Per compiere questo salto di qualità bisogna che ai lavoratori sia assegnato un ruolo importante nelle aziende e nella società. Solo così l'assenteismo — la cui causa, al di là delle motivazioni specifiche che ci hanno dato i colleghi Banfi, Piva e Colleoni, va ricondotta a questo stato di malessere, che contagia diffusamente tutta la società — potrà essere eliminato. Infatti l'assenteismo è prima di tutto una condizione psicologica verso una società nella quale i lavoratori finora sono stati considerati oggetti e non soggetti di decisioni.

Se questa analisi è esatta, risulta allora pretestuoso contrapporre l'attuale delicata fase congiunturale con la politica delle riforme, poichè molti problemi congiunturali sono aggravati da una struttura economica e civile non rispondente alle esigenze della collettività nazionale.

Appare pertanto necessario varare al più presto il secondo piano quinquennale, recependo in esso tutte le idee formulate nello ormai famoso Progetto '80, idee che costituiscono una risposta globale alle esigenze della nostra società.

Soltanto nel quadro della programmazione potrà infatti essere risolto il problema della ristrutturazione del nostro apparato produttivo, escludendo interventi settoriali. I piani di settore, invece, introducono una rigidità di partizioni ed una fissità di schemi non compatibili con la versione di pianificazione globale modernamente intesa. E ciò tanto più dinanzi ad una realtà come quella della società industriale avanzata nella quale la presenza di grandi gruppi integrati intersettoriali rende incerto il significato del riferimento a settori merceologici determinati. Sarebbe quindi auspicabile — come ho già proposto in numerose altre occasioni — la creazione di un fondo per la promozione di processi di ristrutturazione, ben diverso da quello recentemente approvato dal Parlamento, che ha in effetti un carattere prettamente congiunturale e non strutturale. Questo fondo, direttamente collegato al CIPE, dovrebbe finanziare i programmi di ristrutturazione industriale settoriale ed intersettoriale.

In questo contesto la proposta del presidente Banfi di concedere incentivi non più per zone, ma per settori assume piena validità, poichè costituirebbe uno degli strumenti della politica industriale collegata ai grandi indirizzi della politica economica.

Finora ho svolto considerazioni di carattere generale per rispondere a quei colleghi che avevano posto questioni che implicavano necessariamente risposte ampie ed articolate.

Ma molti altri temi sono stati affrontati nel corso del dibattito, sui quali oserei soffermarmi brevemente.

Il collega Colleoni — con il quale concordo — ha messo in rilievo la necessità della formazione di quadri dirigenziali, come fondamento per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Secondo me i punti caratteristici di questa nuova politica dovrebbero essere:

1) indirizzo dei giovani verso discipline scientifiche in misura equilibrata con il notevole incremento che si dovrebbe avere nella richiesta in relazione al rilancio degli investimenti industriali negli anni '70;

2) dotazione alle Regioni dei mezzi finanziari necessari per la realizzazione di un programma accelerato di aule, laboratori e relative attrezzature per accogliere questa accresciuta popolazione scolastica;

3) politica differenziata, in senso incentivante, delle borse di studio e dei sussidi ai giovani bisognosi, considerato il basso reddito medio delle famiglie meridionali rispetto a quelle delle altre Regioni del Paese, delle famiglie povere e numerose da cui provengono;

4) revisione della politica di formazione post-scolastica. Essa deve mirare a formare i dirigenti di un nuovo Mezzogiorno: tecnici professionalmente preparati ed avanguardia della classe operaia nel dialogo con la direzione aziendale.

Definiti gli obiettivi fondamentali di una nuova politica di formazione resta il discorso sugli strumenti.

Non v'è dubbio che la responsabilità della gestione di un siffatto programma non può che andare alla Regione. Questa, potrebbe gestire il programma attraverso un comitato operativo composto da qualificati esponenti dei sindacati, degli imprenditori, delle associazioni dei tecnici, dei professionisti, dei dirigenti di azienda.

Particolare attenzione va posta nella formazione post-scolastica: si deve passare dalla nozionistica cattedratica alla formazione in fabbrica, anche al Nord e all'estero, proposta dal tecnico e discussa col comitato predetto.

Il problema della riforma della formazione dei tecnici meridionali non presenta difficoltà finanziarie o organizzative; è piuttosto un problema politico perchè si debbono demolire certe attuali strutture, peraltro asfittiche, che alimentano un clientelismo di piccolo cabotaggio.

Il problema della formazione è altresì urgente anche sotto il profilo tecnico ed economico: le fabbriche non si mandano avanti col sottoproletariato, i ragionieri e gli avvocati; la carenza di operai e tecnici qualificati rischia di compromettere l'attuale rilancio della politica degli investimenti nel Sud.

Per quanto concerne il problema del tessuto connettivo interno ai grandi poli industriali nel Mezzogiorno, ritengo di aver già esaurientemente risposto nella mia relazione. Infatti, quando ho parlato di aree di sviluppo industriale concentrato intendevo dire che in queste aree debbono essere attratte le più opportune iniziative industriali, curando la formazione di un saldo tessuto industriale, particolarmente di medie e piccole industrie.

Bisogna infatti correggere quella sorta di anomalia per cui aree di promettente sviluppo concentrato sono ancora prive di consistenti impianti industriali, mentre grossi impianti sono sorti in aree inadatte e rischiano di conservare in permanenza l'aspetto e le conseguenze delle « cattedrali nel deserto ».

La nuova politica meridionalistica presuppone, però, che si scelga chiaramente la via della concentrazione degli investimenti produttivi in aree metropolitane di sicuro sviluppo industriale, abbandonando il principio finora seguito della diffusione degli investimenti, di carattere dispersivo e non idonei a creare un meccanismo autopropulsivo di sviluppo.

In questa ottica va inserito anche il problema del credito e delle garanzie sollevate dai colleghi Trabucchi e Colleoni. Senza dubbio questo è un problema sentito, poichè più che delle garanzie immobiliari c'è bisogno di garanzie d'imprenditorialità. Spesso gli istituti di credito concedono finanziamenti a chi ha una salda posizione finanziaria, anche se non ha alcuna capacità imprenditoriale, mentre si lasciano morire iniziative promettenti per mancanza di garanzie finanziarie extra-aziendali. I due criteri vanno amalgamati, poichè se è necessario che le banche adottino una certa elasticità nella concessione dei finanziamenti, non si

può dimenticare che anche l'interesse di chi deposita i soldi in banca va salvaguardato, altrimenti si rischia, per troppa liberalità, di sortire l'effetto contrario a quello voluto, perchè il risparmio diserterebbe le banche.

Per quanto concerne lo sbocco della produzione del Mezzogiorno, questo andrebbe ricollegato ad una politica del commercio estero più articolata, in grado di allargare le aree geografiche della nostra penetrazione commerciale.

D'altra parte, proprio per questa esigenza, è necessario creare nel Sud una struttura industriale moderna, che possa essere competitiva non solo con l'industria del Nord, ma con quella dei Paesi europei nostri diretti concorrenti.

Il collega Trabucchi ha sollevato molte questioni alcune delle quali, come quella mineraria e quella dei disincentivi alle industrie del Nord, mi sembra potranno essere meglio affrontate quando ci occuperemo di alcuni provvedimenti specifici, che sono già in corso di esame da parte della nostra Commissione.

Così come egli avrà modo certamente di sostenere le sue tesi circa la difesa del segreto bancario quando prossimamente il Senato affronterà l'esame della riforma tributaria.

Per quanto concerne invece il problema dell'abolizione della nominatività dei titoli azionari, debbo dire francamente al collega Trabucchi che la sua tesi estremista non è più condivisa neppure nel mondo imprenditoriale.

Bruno Visentini, presidente della « Olivetti », in una recente intervista rilasciata all' « Espresso » così si esprimeva: « Ritengo che tra le due soluzioni massimalistiche di chi vuole la nominatività ad oltranza e chi vuole ad oltranza l'anonimato delle azioni, ce ne sia una intermedia e più aderente allo stadio attuale di sviluppo dei Paesi industriali avanzati. Quella cioè di creare due distinte categorie di azioni: le azioni imprenditoriali, con pieno diritto di voto e nominatività obbligatoria, senza girata dei titoli e che preveda per i trasferimenti la doppia annotazione sul titolo e sul libro dei soci; e le azioni di risparmio al portatore, senza diritto di voto, garantite nel dividendo con norme inderogabili, tutelate da un organo di controllo pubblico. Per le prime il regime fiscale è quello dell'accertamento nominativo, per le seconde di una imposta cedolare secca, sostitutiva dell'imposta personale. Debbo dire che questa distinzione non è fatta soltanto per ragioni fiscali, ma soprattutto per ragioni di politica economica generale. Il diverso trattamento fiscale è solo una conseguenza. Il motivo prevalente è che lo Stato ha necessità di accertare quali sono effettivamente i gruppi di comando nelle società, quali gli eventuali conflitti di interesse, le partecipazioni di capitale straniero; e che una seria disciplina legale delle società per azioni richiede la nominatività delle azioni fornite di voto. Una innovazione di questo tipo si accompagna, come elementi essenziali, al divieto delle partecipazioni incrociate e al divieto dell'incetta di deleghe anche da parte delle banche ».

Dello stesso avviso si è dimostrato il professor De Gennaro, direttore generale dell'Assonime (Associazione fra le società italiane per azioni).

Ed allora mi sembra che il problema, quindi, è quello di affrontare con coraggio la riforma del diritto societario, il cui schema di progetto ormai da molti anni langue in qualche cassetto non si sa neppure più di quale Ministero.

Il senatore Piva ha rivolto alcune critiche all'impostazione del bilancio, lamentando che esso non recepisce alcuni importanti problemi. A me sembra che un bilancio, per la sua stessa natura, non deve trattare i singoli problemi, poichè esso non è altro che una espressione dettagliata delle esigenze finanziarie del Ministero. Spetta al Ministro ed al relatore di delineare la politica economica che sarà affrontata durante l'anno finanziario al quale il bilancio si riferisce. Questo mi sembra sia stato fatto sia dalla relazione del Ministro sia dalla mia modesta esposizione, cosa che lo stesso senatore Piva ha riconosciuto. Da tenere invece nella dovuta considerazione è il problema sollevato dallo stesso senatore Piva sulla necessità del sollecito trasferimento alle Regioni

delle funzioni relative all'artigianato ed alla piccola industria, problema che è stato ripreso ed ampliato, con molta competenza, dal senatore Mammucari.

Condivido pienamente le osservazioni fatte dal collega Mammucari e per parte mia, quale relatore di maggioranza, certo di interpretare il pensiero di tutti i colleghi, invito il Ministero ad accelerare l'*iter* del trasferimento delle competenze alle Regioni, anche perchè, come giustamente ha rilevato il senatore Mammucari, lo Stato deve ormai porsi il problema di valorizzare quei settori di interesse generale che oggi costituiscono il banco di prova della volontà politica di far camminare il Paese; e ciò può avvenire anche con una ristrutturazione adeguata e, quindi, con una maggiore valorizzazione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, come appunto ha auspicato il collega Mammucari.

Onorevoli senatori, non credo con questa mia replica di aver dato una risposta pienamente soddisfacente ai molti problemi giustamente sollevati dai colleghi, che sono intervenuti nella discussione; nè di avere, con questa postilla, reso completa la mia relazione al bilancio al nostro esame.

Voglio augurarmi di avere dimostrato, almeno, impegno e buona volontà. E concludo di nuovo invitando la Commissione ad esprimere parere favorevole al bilancio del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per l'anno in corso.

P R E S I D E N T E . Ringrazio vivamente il senatore Minnocci per questa sua ampia ed approfondita replica agli oratori che sono intervenuti nel dibattito. La modestia della sua conclusione mi sembra peraltro veramente eccessiva, dal momento che egli ha risposto in modo del tutto esauriente, almeno dal punto di vista della sostanza, a tutte le osservazioni e a tutti i quesiti che erano stati posti in sede di esame preliminare.

B I A G I O N I , *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato.* Signor Presidente, onorevoli senatori, mi sia consentito innanzi tutto esprimere il mio più vivo compiacimento al senatore Minnocci per la sua relazione e per la sua replica veramente esauriente ed approfondita.

Riprendendo quindi la precisa risposta data dal relatore in ordine alla situazione dell'industria, che attraversa se non proprio un periodo di recessione, certo un periodo di gravi difficoltà, non posso non riconoscere che è evidente un rallentamento degli investimenti. A tale proposito, però, bene ha fatto sia il CIPE, ed il Ministero del bilancio e della programmazione e quello delle partecipazioni statali a dare un incremento molto forte agli investimenti pubblici totalmente destinati al Meridione per dare la dimostrazione che, da parte del capitale pubblico, si cerca di fare tutto il possibile per rimediare al rallentatorismo degli investimenti privati.

Ci auguriamo inoltre che la legge stralcio per l'edilizia possa trovare la sua attuazione entro brevissimo tempo, onde possa anche essa essere una ragione di rilancio di un settore così importante della nostra economia industriale.

Nel tempo stesso, sia pure con i mezzi limitati che ha a disposizione, la legge conosciuta ormai con il numero 1120 dovrà trovare anch'essa una sollecita attuazione, in modo da poter venire incontro, almeno in parte, alle necessità della situazione industriale.

Nel corso del dibattito si è accennato — e ne ha fatto preciso riferimento anche il presidente Banfi nel suo intervento — al fenomeno dell'assenteismo nelle fabbriche che raggiunge, specialmente nella giornata del lunedì, punte del 24-25 per cento. Trattasi, a mio avviso, di un fenomeno contingente.

Al riguardo debbo dire che oggi è divenuto facile attribuire la responsabilità di tutto quello che accade nel nostro Paese, per quanto si riferisce al settore industriale, ai sindacati, sostenendo che gli scioperi da essi indetti costituiscono la causa di difficoltà dell'economia nazionale.

Evidentemente, si tratta di un discorso che trova facile presa nell'opinione pubblica; ma questa impostazione non risponde a verità.

Siamo perfettamente d'accordo sul fatto che l'azione sindacale è esasperata e preoccupante, tesa ad avallare nei lavoratori la

paura di perdere parte di ciò che è stato conquistato con le lotte del 1969, ma ritengo che ci sia molta responsabilità direi la più grossa, da parte dei datori di lavoro.

Infatti, mentre alcuni imprenditori — e mi auguro che costituiscano già un elevato numero — hanno compreso che qualcosa di nuovo è nato nel nostro Paese dal 1969 in poi, la maggior parte di essi non ha ancora afferrato che la responsabilità della vita nella fabbrica non è solo un diritto-dovere della dirigenza, ma è anche un problema da risolvere con la collaborazione fra la dirigenza ed i lavoratori. Se non si riesce a comprendere che nelle fabbriche il clima è difficile perchè non vi è la possibilità di una collaborazione intelligente e fattiva tra lavoratori e datori di lavoro, non si comprenderà mai neppure qual è il nuovo binario sul quale si è incamminata la vita economica e sociale del nostro Paese. Questo binario è già tracciato, ma dovrà essere completamente realizzato da un nuovo tipo di collaborazione fra potere politico, potere sindacale e industriali.

Però è dalla fabbrica che debbono venire le indicazioni alla classe politica, cui spetta la ricerca degli strumenti opportuni per poter risolvere problemi di così grande importanza e rilevanza sociale e produttiva.

Occorre quindi instaurare un nuovo clima nelle fabbriche ed è necessario che questo avvenga al più presto perchè la produzione non può più attendere oltre.

Se è vero, come è vero, che dalla ripresa industriale, dalla maggiore produzione si attendono i fondi necessari per attuare quelle riforme che sono assolutamente inderogabili per la vita del nostro Paese, è evidente che il problema della pace aziendale è quello che assilla di più in questo momento non soltanto il Ministero dell'industria, ma tutto il mondo politico italiano.

Si è affermata inoltre, da più parti, la necessità di modificare la politica degli incentivi: ad essa ha fatto riferimento non solo il presidente Banfi, ma anche, in maniera molto chiara, il relatore nella sua replica. È evidente che dovrà essere fatta una politica diversa nel senso di tenere conto non soltanto delle zone e dei territori, ma soprattutto dei settori: questo è un punto di partenza che dovrà essere preso in attento esame dal CIPE quando il CIPE detterà le disposizioni in materia di attuazione della legge n. 1120.

Rispondendo al senatore Piva, il quale ha asserito che il bilancio in esame si presenta monotono e senza scosse rispetto al passato, non mi pare che questo sia vero e che il Ministero dell'industria si trovi in una situazione di remissività o di attesa di tempi migliori.

Leggendo attentamente i dati del nostro bilancio, infatti, ritengo si possa dedurre che vi è stata, nel corso di quest'anno, una precisa volontà di rilancio dell'economia industriale del Paese.

Per il settore tessile è ormai indispensabile che l'altro ramo del Parlamento discuta ed approvi il provvedimento di ristrutturazione che il Senato ha già approvato da ben undici mesi. Si tratta di un settore sul quale il senatore Dosi ha più volte richiamato l'attenzione della 9ª Commissione sollecitando anche, se non erro, l'opportunità di un'indagine conoscitiva. La situazione attuale, infatti, si è aggravata e non è solo travagliata da una delle solite crisi cicliche, ma è arrivata ad un punto di estrema delicatezza. La concorrenza straniera è molto forte e mi riferisco non solo a quella giapponese, ma anche a quella olandese, nel settore delle cotonate, nonchè a quella tedesca. Dobbiamo quindi difenderci anche nell'ambito del Mercato comune europeo.

Il Ministro dell'industria si è già fatto carico di sollecitare l'approvazione del suddetto provvedimento che è rimesso all'esame dell'Assemblea.

Il senatore Piva si è interessato al decentramento dei servizi riguardanti l'artigianato; in proposito, il Ministero fa presente che per l'Artigiancassa verranno creati uffici periferici regionali mentre non è possibile dare alle Regioni responsabilità nel campo dei provvedimenti che riguardano gli incentivi per gli artigiani che devono fare capo, per evidenti ragioni di univoco indirizzo, al potere centrale.

Pertanto, per quel che riguarda l'artigianato, pure decentrando tutto ciò che è pos-

sibile e che ci è imposto dalla legge e pur provvedendo per l'ENAPI e l'Artigiancassa alla costituzione di uffici periferici, è chiaro che le direttive in questo particolare settore dovranno restare di competenza del Ministero dell'industria.

Il senatore Mammucari, nel suo intervento, si è intrattenuto sull'argomento della ristrutturazione del Ministero, in previsione dei suoi nuovi compiti e, in particolare, ha fatto riferimento all'organizzazione necessaria per rendere pienamente applicabile la nuova legge sulle assicurazioni obbligatorie degli autoveicoli. Posso rispondere che il Ministero si sta preparando e sta predisponendo i servizi indispensabili perchè le nuove norme possano trovare piena applicazione.

Lo stesso senatore Mammucari ha fatto riferimento al fondo di dotazione dell'Enel per il quale chiedeva un finanziamento di 500 miliardi: per il momento, si è ritenuto sufficiente chiederne solo 250 e la proposta avanzata al riguardo pare che verrà accolta favorevolmente.

A proposito dell'Enel si è anche obiettato che tale ente non ha la possibilità economica necessaria all'attuazione dei propri programmi in campo nazionale pur partecipando, per il 30 per cento, alle spese per due centri nucleari all'estero.

La questione formerà oggetto di esame in sede CIPE; non è ancora stato deciso nulla, ma in quella sede, è evidente che gli interessi presenti e futuri dell'Ente elettrico italiano saranno tenuti nella giusta considerazione.

Vengo al problema della legislazione mineraria, sollevato dal senatore Mammucari: anche il Governo ritiene urgente affrontarlo. Infatti, le norme vigenti sono vecchie e in parte sorpassate: necessitano di integrazioni ed aggiornamenti che le rendano strumento più efficace per la valorizzazione del patrimonio minerario nazionale. In proposito, è in fase di studio uno specifico disegno di legge.

Aggiungo che, nel luglio 1970, è stato diramato, per il necessario concerto con le altre Amministrazioni interessate, il testo di un provvedimento per l'incentivazione delle ricerche minerarie che prevede, per l'appunto, l'attuazione di ricerche di base da parte dello Stato, nonchè incentivi a favore dei ricercatori che operano nelle zone minerarie. Le maggiori remunerazioni a favore del personale specializzato rientrano però nel problema generale della disciplina dei rapporti di pubblico impiego.

Onorevoli senatori, ritengo di aver dato risposta a tutte le osservazioni emerse nel corso del dibattito; non mi rimane dunque che invitare la Commissione tutta ad esprimere voto favorevole all'approvazione del bilancio del Ministero dell'industria.

T R A B U C C H I . Nel mentre preannuncio il mio voto favorevole al bilancio in esame, vorrei anche pregare il senatore Minnocci di tener presente che, nel mio precedente intervento, non ho inteso esprimere un giudizio favorevole o contrario alla nominatività obbligatoria dei titoli azionari, ma solo ho voluto fare alcune considerazioni sull'opportunità che di questo problema se ne parli in questo momento.

A L E S S A N D R I N I . Questo dibattito si concluderà, come era logico prevedere, nonostante i problemi che incombono in questo momento sul nostro Paese e la situazione particolarmente difficile che viviamo, con un voto favorevole. Ritengo però che i problemi inerenti all'industria e commercio debbano, in un tempo immediatamente successivo, venire ridiscussi alla luce degli avvenimenti che quotidianamente si registrano. Mi risulta che nei primi mesi di quest'anno sono stati erogati dalla Cassa integrazione guadagni contributi pari a quelli che sono stati erogati nell'intero esercizio passato. Tali sintomi fanno temere che se le cose dovessero continuare a questo modo, possa verificarsi un collasso dell'attività industriale, specie per il settore della piccola e media industria.

Sarà quindi opportuno avere in Commissione uno scambio di idee per esaminare tutti questi problemi approfonditamente, alla stregua di dati precisi che il Ministro dell'industria dovrebbe essere invitato a fornire. Termino questa breve dichiarazione di

voto esprimendo il mio consenso all'approvazione del bilancio al fine di assicurare il funzionamento delle strutture ministeriali, ma nel contempo — lo ripeto ancora una volta — ritengo che sui contenuti della produzione e dello scambio si debba al più presto riaprire la discussione per avere un quadro completo di quello che può accadere nell'immediato avvenire.

P I V A . Il bilancio in esame assai poco riflette di quanto è stato dibattuto in ordine alle reali esigenze dell'economia italiana; nonostante questo, debbo riconoscere la generosa difesa che ha cercato di farne il rappresentante del Governo e pur concordando su taluni aspetti della relazione del senatore Minnocci, non posso che preannunciare il voto contrario del Gruppo comunista.

In particolare, non condividiamo le considerazioni fatte dal relatore a proposito delle cause dell'attuale stagnazione industriale: al riguardo peraltro riteniamo che forse sarebbe stato opportuno — e non so se l'onorevole collega potrà raccogliere questo mio suggerimento nel testo del parere che dovrà trasmettere alla 5ª Commissione — approfondire maggiormente la questione relativa alle piccole imprese e alla situazione di disagio in cui queste si sono venute a trovare. Le piccole imprese, infatti — come è stato rilevato nel corso del dibattito — debbono affrontare notevoli difficoltà determinate non tanto dal fenomeno dell'assenteismo e dalla conseguente ridotta utilizzazione degli impianti, quanto dall'accentuazione del divario che si è creato, per il tipo di sviluppo economico che è stato portato avanti nel nostro Paese, nei confronti delle grandi imprese.

Per quanto è stato detto sulla stagnazione industriale, concordo con quanto affermato dall'onorevole rappresentante del Governo circa la sua entità e le prospettive esistenti, mentre ritengo eccessivo il giudizio manifestato dal relatore, il quale ha parlato addirittura di una involuzione produttiva, che potrebbe dare l'impressione dell'approssimarsi di una specie di tracollo nel processo di sviluppo industriale del Paese.

Questo giudizio noi non lo condividiamo. Secondo il nostro parere, sarebbe più esatto parlare di difficoltà, che indubbiamente — è inutile negarlo — esistono.

M I N N O C C I , *relatore*. Sarei il primo a rallegrarmi di essere smentito!

P I V A . Abbiamo cercato di enunciare queste difficoltà nel corso dei nostri interventi, mettendo in rilievo in modo particolare appunto quelle in cui versano le piccole industrie.

Sono invece d'accordo con il relatore, ma non con il sottosegretario Biagioni, per quanto si riferisce alle considerazioni fatte a proposito dell'artigianato. La questione è: artigianato e Regione, e non: piccole industrie e Regione. La Regione infatti non ha una competenza specifica, attribuitale dalla Costituzione, per quanto riguarda l'industria. La Regione potrà avere una funzione propulsiva dello sviluppo industriale.

Dopo queste considerazioni sulla discussione svoltasi sul parere illustrato alla Commissione dall'onorevole relatore, nonchè sulle osservazioni fatte dal sottosegretario Biagioni, dichiaro, a nome del Gruppo comunista, che voteremo contro il bilancio del Ministero dell'industria.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, passiamo all'esame degli ordini del giorno presentati.

Il senatore Catellani ha presentato il seguente ordine del giorno:

« Il Senato invita il Governo ad adoperarsi per una sollecita approvazione del disegno di legge sugli orari dei negozi, già approvato dal Senato, nonchè di quello sulla riforma del commercio in discussione alla Camera ».

B I A G I O N I , *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Accetto questo ordine del giorno come raccomandazione per la parte di mia competenza.

P R E S I D E N T E . Do quindi lettura dell'ordine del giorno presentato dai senatori Minnocci, De Vito, Farabegoli:

« Il Senato,

considerato che il credito di esercizio è uno strumento vitale per imprese artigiane;

constatato che fino al 1969 le Camere di commercio, industria, agricoltura ed artigianato disponevano di un fondo di garanzia per il credito di esercizio agli artigiani;

rilevato che dal 1° gennaio 1970 è venuto a cessare il credito di esercizio in parola per decisione del Ministero dell'industria con notevole disappunto e disagio della categoria interessata,

impegna il Governo a revocare ogni disposizione limitativa delle attività delle Camere di commercio, in materia di credito di esercizio alle imprese artigiane ».

B I A G I O N I , *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato.* Il Governo lo accetta come raccomandazione a riesaminare il problema.

F A R A B E G O L I . L'ordine del giorno deve essere accettato dal Governo ma non solo come semplice raccomandazione. Chiediamo pertanto che venga messo in votazione.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'ordine del giorno presentato dai senatori Minnocci, De Vito e Farabegoli, accettato dal Governo come raccomandazione.

(*È approvato*).

Do quindi lettura del seguente ordine del giorno presentato dal senatore Minnocci:

« Il Senato,

considerato che l'Ispettorato tecnico del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato svolge importanti compiti di vigilanza, di accertamento e di controllo sui settori più rilevanti della produzione industriale;

rilevato che l'Ispettorato tecnico comprende attualmente soltanto cinquantadue unità nelle varie categorie, di cui diciotto ingegneri;

visto che per altri Ministeri, come quello dell'agricoltura e quello del lavoro, si sono già realizzati notevoli rafforzamenti dei rispettivi Ispettorati,

impegna il Governo

a provvedere con la necessaria urgenza a potenziare l'esistente Ispettorato tecnico del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, al fine di renderlo idoneo allo svolgimento dei numerosi compiti di carattere tecnico ed economico ad esso affidati dalla legge ».

M I N N O C C I , *relatore.* Brevemente, onorevole Sottosegretario, per illustrare l'ordine del giorno da me presentato e che sarei grato al rappresentante del Governo se venisse accolto.

Appare incomprensibile, considerata l'importanza dei compiti svolti dall'Ispettorato tecnico del Ministero dell'industria, che non si sia finora provveduto, come è avvenuto per i similari Ispettorati dei Ministeri dell'agricoltura e del lavoro, a potenziarne gli organici per rendere possibile un rapido ed efficace svolgimento del lavoro degli Ispettorati stessi.

B I A G I O N I , *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato.* Dichiaro di accogliere tale ordine del giorno come raccomandazione al Governo.

P R E S I D E N T E . Do lettura del seguente ordine del giorno a firma dei senatori Mammucari, Fusi, Piva e Catellani:

« Il Senato,

considerato che l'aumento delle tariffe elettriche e del prezzo della benzina determinerebbe un aumento del costo della vita e dei costi di produzione e di distribuzione in ogni campo dell'attività economica in un momento delicatissimo per l'economia, la

bilancia commerciale e la situazione monetaria,

impegna il Governo a provvedere affinchè alle esigenze ed alle richieste dell'Enel (in parte soddisfatte con l'assegnazione del Fondo di dotazione) e delle società petrolifere sia fatto fronte in modo da non determinare aumenti delle tariffe elettriche e del prezzo della benzina ».

B I A G I O N I , *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato.* Accolgo tale ordine del giorno come raccomandazione anche se faccio notare che, in questa materia, non vi è una competenza specifica del Ministero dell'industria.

P R E S I D E N T E . Do lettura del seguente ordine del giorno presentato dai senatori Fusi, Piva e Mammucari:

« Il Senato,

considerata la gravità della crisi che investe il settore minerario italiano,

impegna il Governo

a realizzare con la massima urgenza la conferenza nazionale del settore, da tempo annunciata dal Ministero, per la discussione e l'adozione di provvedimenti volti allo sviluppo dell'industria mineraria;

ad adoperarsi per un sollecito esame dei progetti di legge di riforma della legislazione mineraria;

ad intervenire con urgenza, unitamente al Ministero delle partecipazioni statali, per la soluzione positiva delle vertenze in atto nelle miniere sarde e del grossetano ».

B I A G I O N I , *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato.* Nella mia replica mi pare di avere già dato risposta al senatore Mammucari in ordine a questo argomento. Per quanto riguarda la legge mineraria il Governo ritiene che pur essendo ancora fondamentale la legge numero 1443, la norma necessiti di innovazioni di una certa entità. Il Ministero si sta adoperando in questa direzione e sottoporrà al Parlamento le possibili soluzioni.

Aggiungo inoltre che, per la ricerca mineraria, il mio Dicastero ha diramato fin dal luglio 1970 una sua proposta di legge da sottoporre all'attenzione delle altre Amministrazioni interessate. Fino a questo momento alcuni pareri sono pervenuti ed altri no, per cui, prima di arrivare alla stesura definitiva di un nuovo testo, attendiamo che le risposte siano complete.

Accolgo pertanto come raccomandazione l'ordine del giorno presentato, pur limitando il parere favorevole del mio Dicastero alla parte di propria competenza.

P R E S I D E N T E . Do lettura di un ordine del giorno a firma dei senatori Minnocci, Colleoni, Berlanda, Catellani, Alessandrini, Trabucchi, De Vito e Farabegoli, del seguente tenore:

« Il Senato,

preso atto della crisi che attualmente investe molti settori produttivi, crisi particolarmente grave per il settore della piccola e media industria;

constatato che le industrie di minori dimensioni hanno un ruolo importante nello sviluppo del Paese;

considerato che il riequilibrio della situazione potrà essere raggiunto attraverso una intensa attività di investimento, attualmente ostacolata dall'insufficienza di risparmio aziendale, e aggravata dalla persistente onerosità del credito a breve termine;

tenuto conto, in particolare, che il funzionamento del sistema del credito a medio termine ordinario ed agevolato è ostacolato dalla cronica penuria di mezzi, dall'insufficienza degli stanziamenti statali diretti ad abbassare il tasso d'interesse, dalle eccessive complicazioni delle procedure, dalla lentezza nelle erogazioni dei finanziamenti,

raccomanda al Governo e lo impegna ad un intervento coordinato a favore della piccola e media industria che miri a realizzare:

una realistica programmazione a medio periodo delle occorrenze finanziarie del sistema del credito a medio termine ed un volume di stanziamenti adeguato;

l'aumento della partecipazione degli istituti ordinari all'attività degli istituti di mediocredito e la continuità di tale partecipazione, in modo da rendere possibile una maggiore diversificazione dei fondi ai quali si possa accedere, così da rendere più elastica la rispondenza delle misure di politica monetaria sull'amministrazione del credito alle imprese di media e piccola dimensione;

l'utilizzazione di parte delle risorse « congelate » (riserva obbligatoria delle banche, riserve degli istituti previdenziali e degli istituti assicurativi) nell'acquisto di titoli degli istituti di mediocredito;

la semplificazione dell'intero sistema attraverso l'armonizzazione delle troppo numerose disposizioni legislative e regolamentari oggi vigenti;

la sollecita ripresa della erogazione dei contributi in conto interessi sulla legge 30 luglio 1959, n. 623;

la estensione di sistemi assicurativi per la copertura dei rischi di insolvenza connessi al credito industriale, che consentano, fra l'altro, di finanziare anche quelle iniziative valide che oggi restano escluse dal sostegno del mediocredito per l'insufficienza delle garanzie;

il ripristino delle agevolazioni fiscali sulla legge 28 novembre 1965, n. 1329, per l'acquisto di macchinari;

l'agevolazione delle forme di collaborazione interaziendale;

una maggiore partecipazione delle aziende minori alle forniture e commesse pubbliche e l'alleggerimento delle procedure burocratiche ad esse collegate ed in specie l'acceleramento del sistema di pagamento;

una maggiore assistenza alle imprese minori del Mezzogiorno e delle aree depresse del Centro-Nord;

la revisione del carico degli oneri sociali che tenga conto della diversa intensità di occupazione del fattore lavoro nelle imprese ».

B I A G I O N I , *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato.* A nome del Governo dichiaro di accogliere tale ordine del giorno.

P R E S I D E N T E . Do quindi lettura dell'ultimo ordine del giorno, presentato dai senatori Piva, Mammucari, Adamoli, Fusi e Moranino, riguardante, nelle sue linee generali, lo stesso problema dell'incentivazione alle piccole e medie imprese di cui al precedente ordine del giorno:

« Il Senato,

riconosciuto che in un sistema economico che si proponga uno sviluppo equilibrato ed armonico, seguendo gli indirizzi di una politica economica basata su profonde riforme e una programmazione democratica, la minore impresa industriale, dovrà avere un suo ruolo peculiare ed insostituibile;

preoccupato per le gravi conseguenze che si sono avute sulla vita di migliaia di minori imprese con profondi effetti sulla occupazione, a causa del ritardo nella correzione di profondi squilibri regionali e nell'attuazione delle principali riforme economiche e sociali; di una politica congiunturale che ha portato, attraverso l'aumento del costo delle materie prime, del denaro, degli oneri sociali e tributari, la mancanza di assistenza tecnica e scientifica, la perdita di alcune correnti d'esportazione, ad un ulteriore approfondimento del divario fra minore e grande impresa, con il relativo accentuarsi di un abnorme fenomeno di concentrazione;

con il fermo proposito di contribuire a modificare gli orientamenti sinora seguìti dal Governo e dalla maggioranza, che hanno portato ad una pratica legislativa per lo più preoccupata d'incentivare la grande impresa;

mosso dalla pressante esigenza di determinare una ripresa dell'attività di tante minori imprese e dal proposito di renderle, in piena autonomia, partecipi del processo di sviluppo del Paese,

impegna il Governo

a costituire, presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, una Commissione nazionale per i diplomi della minore impresa industriale, della qua-

le, oltre ai rappresentanti della categoria, facciano parte i rappresentanti delle Regioni e dei Ministeri interessati;

a dare alla minore impresa industriale in tutti gli organismi decisionali e consultivi un'adeguata rappresentanza;

a rendere più accessibile il credito per la minore impresa, sia destinando ad essa la quantità di fondi necessaria, sia semplificando le procedure per la sua erogazione, sia modificando il sistema delle garanzie in modo che i macchinari, le attrezzature, le scorte, i contratti, vengano considerati elementi garanti;

ad assicurare in collaborazione con le Regioni e gli Enti preposti, la necessaria assistenza gestionale, tecnica e scientifica;

a favorire attraverso gli Istituti preposti, opportunamente potenziati, con ricerche di mercato, mostre e propaganda, lo sviluppo di forme associative, la collocazione dei prodotti sul mercato interno ed estero;

a riservare alle piccole e medie imprese una quota adeguata delle commesse pubbliche;

ad agevolare l'autofinanziamento attraverso disposizioni fiscali che esonerino dalla tassazione, entro certi limiti di quantità e di tempo, le quote di reddito d'impresa reinvestite;

a semplificare l'applicazione dell'IVA e, con l'abolizione del massimale e la fiscalizzazione degli oneri, la contribuzione sociale ».

P I V A . In merito all'ordine del giorno testè letto desidero dire che, da parte nostra, abbiamo studiato la possibilità di unificare le nostre richieste con quelle di cui all'ordine del giorno presentato dal senatore Minnocci ed altri che tratta lo stesso argomento. Ci siamo però resi conto che le rispettive posizioni differiscono su alcuni problemi di fondo. Soprattutto, a noi interessa che della proposta Commissione nazionale per i problemi della minore impresa industriale, da costituirsi presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, facciano parte, oltre i rappresentanti della categoria, anche quelli delle Regioni e dei Ministeri interessati proprio per assicurare uno stretto collegamento tra tutti questi organismi.

Un altro punto mancante è quello relativo alla rappresentanza; manca infine la richiesta di modifica del sistema delle garanzie, che costituisce uno degli aspetti fondamentali della politica del credito a favore delle piccole imprese.

Pertanto, ritenendo che allo stato delle cose sia difficile poter pervenire ad una unificazione dei due testi, dichiaro che noi manterremo il nostro ordine del giorno, astenendoci peraltro dalla votazione sull'ordine del giorno presentato dal senatore Minnocci.

B I A G I O N I , *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato.* Il Governo accoglie l'ordine del giorno presentato dal senatore Minnocci ed altri, mentre non può accogliere quello presentato sulla stessa materia dai senatori Piva ed altri.

P I V A . Chiediamo allora che il nostro ordine del giorno venga messo in votazione.

P R E S I D E N T E . Aderendo alla richiesta avanzata dal senatore Piva, metto ai voti l'ordine del giorno di cui egli è il primo firmatario, che non è sta accolto dal Governo.

(*Non è approvato*).

Poichè nessun altro domanda di parlare, la Commissione dà mandato al relatore, senatore Minnocci, di trasmettere alla 5ª Commissione permanente il parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

La seduta termina alle ore 12,05.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ENRICO ALFONSI