

**RELAZIONE DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI RIUNITE**

**5ª (Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)**

e

**10ª (Industria, commercio, turismo)**

(RELATORE LA RUSSA)

SUL

**DISEGNO DI LEGGE**

*approvato dal Senato della Repubblica nella seduta del 17 dicembre 1976*

*(V. Stampato n. 211)*

*modificato dalla Camera dei deputati nella seduta del 21 aprile 1977*

*(V. Stampato n. 974)*

**presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri  
di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica  
col Ministro del Tesoro  
col Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato  
col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale  
e col Ministro delle Partecipazioni Statali**

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 28 aprile 1977*

**Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale,  
la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore**

**Comunicata alla Presidenza l'11 luglio 1977**



ONOREVOLI SENATORI. — In sede di esame del disegno di legge, da parte delle Commissioni riunite, sono emersi due diversi ordini di critiche, convergenti, però, sulla conclusione della inutilità o della trascurabile utilità del provvedimento.

Da un lato si è osservato che il disegno di legge, specie dopo le modifiche apportate dalla Camera dei deputati, avrebbe perduto il suo carattere « congiunturale » essendo stato appesantito dalla introduzione di procedure complesse e di tempi lunghi tali da far prevedere che le misure adottate sarebbero risultate insufficienti o addirittura inutili al momento, non vicino, del loro incontro con la realtà.

Dal canto nostro si è lamentato — invece — che, stante il prolungarsi ed il progredire della gravità della situazione economica italiana, non serve un provvedimento meramente « congiunturale » tale essendo rimasto quello in esame nonostante la complessità delle procedure e la lunghezza dei tempi introdotti.

In verità tempi e procedure complessi denunciano scarsità di convinzione, di chiarezza e di idee ma non possono trasformare in « strutturale » un provvedimento nato come « congiunturale » e, perciò, limitato nelle sue finalità, episodico e privo di una strategia generale economica che — nelle attuali condizioni — doveva essere elaborata dal Governo e dalle forze politiche per avere un preciso quadro di riferimento e di giudizio nella dinamica legislativa ed operativa.

Il disegno in esame non soddisfa le esigenze del momento economico-politico, che la nazione attraversa, appunto perchè non esprime una chiara politica economica generale da adottare e non potendosi, nelle attuali condizioni, andare avanti — come si è fatto da anni — con provvedimenti di emergenza, frammentari, diretti ad attenuare i sintomi e le manifestazioni più acute dei mali che affliggono la nostra economia ed il nostro sistema industriale, senza curare l'origine e le cause dei mali stessi.

Si cade nel carattere meramente assistenziale dei soliti interventi ed invece di elimi-

nare le cause della crisi delle aziende si elargiscono i mezzi per tentare di farle sopravvivere alla crisi.

Una tale mancanza di politica industriale fa ristagnare il nostro sistema nella pratica del credito agevolato e della incentivazione finanziaria rendendo sempre più lontano il traguardo dell'autofinanziamento e della redditività dell'azienda; sicchè, mentre si alzano vertiginosamente i livelli di indebitamento delle aziende, i conti economici delle stesse presentano risultati generalmente negativi ed in ogni caso incompatibili con l'esigenza di una effettiva ripresa economica.

Non possiamo, pertanto, non confermare quanto la nostra parte ha osservato nell'altro ramo del Parlamento circa il carattere erogatorio-creditizio del provvedimento, emanato al di fuori di ogni logica di programmazione, sfasato rispetto alle necessità, inefficace riguardo agli scopi, fonte di indebitamenti e di spinte inflazionistiche.

Non si può procedere alla ristrutturazione della nostra industria se non in un quadro completo di considerazione e di ristrutturazione generale che partendo da quella finanziaria delle imprese e, passando attraverso la struttura e la vita interna delle stesse, arrivi a quella dei mercati azionari e delle Borse valori.

#### a) *Indebitamenti*

Il livello di indebitamento raggiunto, possiamo dire, dalla generalità delle imprese richiede indubbiamente una ristrutturazione finanziaria delle stesse.

Il disegno di legge, fonte anch'esso di indebitamenti, sembra ricordarsene quando all'articolo 4 considera l'esistenza di imprese, nelle quali il rapporto tra mezzi propri e debiti supera quello dell'uno a cinque, per imporre irrealizzabili aumenti di capitale; ma non si riflette che, essendo le imprese da ristrutturare o riconvertire fra le più indebitate, non possono assolutamente « tenere » al lungo espletamento delle procedure, pesanti ed inutili, a causa delle quali il raggiungimento della decisione definitiva si avrebbe dopo almeno due anni dalla entrata in vigore della legge.

È dunque prioritaria una sistemazione finanziaria che consenta alle imprese di superare i tempi delle procedure e delle operazioni di ingegneria necessari per la riconversione.

Una visione generale di politica economica ed industriale avrebbe dovuto considerare, nel quadro di una ristrutturazione finanziaria delle imprese, il problema dei tassi di interesse che hanno raggiunto in Italia livelli immorali ed usurari del 20-25 per cento, specie dove si confrontano con quelli praticati nei paesi industrializzati, nostri concorrenti, come la Germania e gli Stati Uniti d'America del 5-7 per cento.

La nostra industria non può sopportare tali tassi senza pregiudicare, spesso in maniera irreversibile, i propri conti economici e mettersi in condizione di assoluta inferiorità o impotenza nei confronti delle industrie concorrenti che operano all'estero anche nell'ambito dello stesso Mercato comune.

È di questi giorni la pubblicazione del « documento » dei sei partiti della non sfiducia nel quale troviamo un punto che riguarda la ristrutturazione finanziaria delle imprese « per ripristinare il loro ruolo e la loro autonomia e per farne concretamente, nell'ambito della programmazione, un luogo di innovazione, di accumulazione e di razionale impiego delle risorse disponibili ».

Qui una vernice velleitaria riveste il vuoto di parole, che nulla lascia sperare, e non spiega quale è il « ruolo » che si vuole dare, quale e come sarà la programmazione nell'ambito della quale un tale « ruolo » dovrebbe essere conseguito e quali innovazioni in questo « luogo » — che è l'impresa — si vogliono creare.

La propensione dello Stato di favorire, ormai da molti anni, l'indebitamento pubblico delle imprese a danno — come diremo — dell'accumulo e della formazione di capitali di rischio, non verrà certo abbandonata in una intesa collegiale dove — anche per la presenza dei nuovi arrivati — l'indebitamento pubblico dell'impresa può compiaciutamente essere visto come una nazionalizzazione surrettizia della stessa.

Non ha significato pratico — come vorrebbe il documento — lasciare ad accordi « volontari » tra impresa e sistema bancario la riduzione dei costi del denaro con contestuale passaggio a medio termine di una parte dell'indebitamento a breve; lasciare al sistema bancario ampi archi di discrezionalità, che l'hanno portato ad assecondare la crescita dell'indebitamento, oltre limiti tollerabili, significa affrontare il problema senza effettiva volontà di risolverlo; è stato giustamente ricordato come il sistema bancario (Progetto ristrutturazione finanziaria AREL) non ha saputo porre limiti alla crescita dell'indebitamento delle imprese di grandi dimensioni discriminando troppo scarsamente fra imprese più o meno valide e fra finanziamenti per nuovi investimenti o per coprire perdite pregresse!

Per quanto attiene alle imprese da ristrutturare o riconvertire ad elevato indebitamento esterno, anche fuori del caso limite previsto dall'articolo 4 nel rapporto da 1 a 5, il provvedimento in esame risulterebbe addirittura deleterio e dannoso senza un contestuale risanamento finanziario delle aziende interessate diretto legislativamente a stabilire, ad esempio, il passaggio dal breve al medio termine, la postergazione di rate, una moratoria degli interessi passivi.

b) La mancanza di una strategia economica complessiva si fa sentire al lato opposto dove, contro un elevato indebitamento delle imprese sopra esaminato, fa riscontro una decapitalizzazione delle stesse.

Ripetiamo che il problema è avvertito dal decreto-legge ma non portato alle giuste conseguenze là dove alla impresa si impongono nuovi aumenti di capitale.

Qui il legislatore è in aperta contraddizione; se la ristrutturazione delle imprese, che dovrebbe essere un fenomeno fisiologico e graduale, si presenta con tanta urgenza e richiede l'intervento di cospicui finanziamenti, è perchè le imprese non possono — da tempo — fare ricorso a capitali di rischio: se così non fosse non ci sarebbe bisogno di indebitarsi.

Pertanto, a nulla vale imporre alle imprese di aumentare il loro capitale sociale se,

in un quadro generale di politica economica, non si adottano provvedimenti idonei a fare affluire il risparmio nelle imprese.

Il risparmio, che attualmente si rivolge agli investimenti produttivi, si assesta a percentuali molto basse dell'incremento dell'attività privata finanziaria; tale rifiuto trova spiegazione nella politica punitiva del risparmio — sin oggi tenuta — e forse anche nel desiderio di spingere le aziende private (che al risparmio devono ricorrere e non già a fondi di dotazione) verso l'indebitamento assoluto che le porta fatalmente verso una nazionalizzazione surrettizia.

Una coerente politica industriale dovrebbe incentivare il risparmio delle famiglie a rivolgersi verso le imprese e dovrebbe — soprattutto — eliminare le cause di disincentivazione che allontanano il risparmio dai mercati mobiliari portandolo a rifugiarsi nei depositi bancari e nei prestiti pubblici.

Gli alti tassi di interessi concessi ai depositi privati portano il risparmiatore a preferire gli istituti bancari che svolgono la loro intermediazione non sottoscrivendo azioni ma mutuando a tassi più elevati il denaro alle imprese.

I buoni del tesoro BOT, con tassi di interessi del 15-17 per cento, e le agevolazioni fiscali inerenti creano una effettiva discriminazione tra il risparmiatore che presta il denaro allo Stato e quello che lo presta all'impresa privata; sicchè non è solo una nota di colore giornalistica quella di chi ha scritto che se uno compra azioni per un milione in Borsa è considerato dal fisco un capitalista, mentre chi acquista cento milioni di Buoni del Tesoro viene, dal punto di vista fiscale, considerato un nullatenente!

L'elevazione della cedolare secca dal 30 al 50 per cento ha fatto ritornare il risparmiatore alla cedolare di acconto eliminando — come giustamente si osserva — l'incentivazione psicologica dell'anonimato; l'abbassamento della cedolare secca a livelli concorrenziali, passi il termine, con altre forme di investimento e la correzione del regime della doppia imposizione dovrebbero entrare in un quadro di politica economica gene-

rale nell'ambito del quale dovrebbero muoversi provvedimenti come quelli in esame.

Senza una politica di depenalizzazione fiscale dei redditi azionari il risparmio non affluirà mai alle Borse e resteranno parole i propositi, ora espressi nel « documento » dei sei partiti, di restituire alla Borsa il suo ruolo di intermediazione tra risparmiatori ed impresa.

Occorrerebbe estendere a tutti i beni azionari la norma, introdotta per le azioni di risparmio, di cui alla legge 7 giugno 1974, n. 216, che prevede la deducibilità dall'utile imponibile dei dividendi, provenienti da utili già tassati; restringere la nominatività dei titoli allargando la possibilità dell'emissione di titoli al portatore, ormai limitata a pochissimi casi, e dando così respiro alla circolazione dei titoli azionari; abbassare i livelli della cedolare secca pur mantenendo libertà di opzione tra cedolare d'acconto e cedolare secca.

La ricapitalizzazione delle imprese è la prima tappa di una seria e responsabile ristrutturazione industriale diretta a consentire l'abbattimento dei livelli di indebitamento che hanno posto in crisi il sistema industriale; se rimangono inalterate le cause della crisi e del dissesto, il nuovo denaro elargito o prestato alle aziende potrà rinviare il loro fallimento ma ne aggraverà la « decottura » rendendo più sicura, anche se meno vicina, la loro fine.

c) È poi all'interno delle imprese che bisogna operare, essendo di base la ristrutturazione sociale della stessa, perchè gli imprenditori si riaffezionino ed i lavoratori ritrovino il senso profondo del lavoro.

Una ristrutturazione morale e sociale che, bandendo la lotta di classe, renda tutte le componenti della produzione consapevoli e partecipi della gestione e dei risultati dell'azienda.

Quello della coestensione — che oggi è all'ordine del giorno — è un tema, che affonda le sue radici nella cultura e nella tradizione cattolica ed italiana, e che oggi ci ritorna da Paesi esteri come quelli anglosassoni, tedeschi e francesi.

La nostra Costituzione ne ha anticipata la previsione nella norma dell'articolo 46.

Non è vero che la coogestione del tipo di quella anglosassone o tedesca, che tenda a superare ed a comporre gli opposti interessi delle parti, trovi ostacoli — a parte quelli di ordine politico e sindacale — anche nella stessa Carta costituzionale che prevede all'articolo 40 il diritto di sciopero, come è stato ritenuto recentemente.

Non occorre inventare un tipo di « coogestione conflittuale » all'italiana, da contrapporre alla coogestione di tipo anglosassone o tedesco, per armonizzare le norme degli articoli 40 e 46 della Costituzione, potendo essere il riconoscimento del diritto di sciopero, nella completa attuazione dell'articolo 40, compatibile con la partecipazione globale alla gestione dell'azienda.

La mancanza di ogni logica di programmazione non spinge alla corretta considerazione della condizione della nostra industria, che — non avendo un'anagrafe come quella degli altri Paesi industrializzati — non ha raggiunto posizioni di saturazione nei singoli consumi o di piena attuazione delle filosofie produttive; proponendo la ristrutturazione e la riconversione, pertanto, si cade spesso in giudizi preconcepiuti con tendenza a mitizzarli: occorre rivedere, ad esempio, come è stato rilevato in qualche sede imprenditoriale, la convinzione di un eccesso di produzione di beni di consumo nei confronti di beni strumentali e di investimenti, rapporto che si è sempre più venuto modificando, e considerare come in alcuni campi più che di un problema di riconversione si tratti di un problema di mercato

risultando esagerate alcune motivazioni di carattere sociale che si intendono dare a certe riconversioni.

Per riconvertire bisogna seguire le linee di un quadro programmatico che serva di riferimento, ma del quale va notata l'assoluta mancanza.

Senza un quadro di riferimento la riconversione può orientarsi verso la produzione di beni non appropriati e consentire nuove e dannose discriminazioni che beneficiano di immeritate elargizioni determinate imprese escludendone altre più meritevoli e ripetendo situazioni scandalose che si sono verificate in questi ultimi anni.

Per chiudere va osservato che il disegno di legge, specie dopo le modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, non riesce neppure ad individuare e definire l'esatta natura delle ristrutturazioni e delle riconversioni.

L'articolo 3 per la ristrutturazione allarga il riferimento agli impianti anche alle occupazioni aziendali e, per quanto riguarda la riconversione, allarga il riferimento alla diversificazione merceologica anche alla sostituzione degli impianti.

Le incertezze e le perplessità che ne conseguono sono state evidenziate, in sede di Commissioni, dallo stesso relatore di maggioranza!

Sulla esigenza di chiarezza è prevalsa, però, quella di attenuare i contrasti tra le due Camere, sicchè le incertezze e le perplessità sono rimaste.

LA RUSSA,  
*relatore di minoranza*