

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 1226-A-bis)

## Relazione di minoranza della 5<sup>a</sup> Commissione permanente

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORI NENCIONI e BASADONNA)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 1973

---

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974

---

Comunicata alla Presidenza il 6 novembre 1973

---



ONOREVOLI SENATORI. — Il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974, riguardato nelle sue conclusioni, porta formalmente ad un totale di spesa di 23.532,7 miliardi ed ad un totale entrate di 17.286,5, con un disavanzo dello Stato di 6.246,2 miliardi, un disavanzo per le aziende autonome di 1.129,2 miliardi ed una previsione di ricorso al mercato finanziario per la copertura di spese di ben 1.230,7 miliardi. Un *deficit*, quindi, di 8.606,1 miliardi.

Il Ministro del tesoro, nella nota preliminare al quadro generale riassuntivo del bilancio di previsione, per l'anno finanziario 1964, rileva che è stato previsto, per l'anno di competenza, un aumento del reddito nazionale del 14,5 per cento in termini monetari e del 6 per cento in termini reali, ipotizzando la piena utilizzazione della capacità produttiva esistente e scontando un rallentamento delle tendenze inflazionistiche.

Ciò premesso, lo stesso Ministro ha calcolato un disavanzo di cassa del settore pubblico non superiore ai 7.400 miliardi. Partendo da tale disavanzo di cassa, correlativo ad un *deficit* di competenza del bilancio dello Stato dell'ordine di 8.600 miliardi, ha espresso l'impegno unanime del governo di non superare il disavanzo stesso.

Il Ministro delle finanze, sia pur scontando ritardi dovuti alla piena attuazione della seconda fase della riforma tributaria, ha preventivato l'indice di incremento del gettito erariale, nella misura del 13,05 per cento, ha calcolata la lievitazione dei proventi tributari in lire 1.859,5 miliardi, facendo attestare la previsione 1974 nella misura complessiva di 16.107,7 miliardi e, con gli introiti di natura non tributaria, di 17.286,5 miliardi.

Questa, in sostanza, la elementare filosofia del bilancio di previsione.

Dobbiamo però tener presente per una corretta impostazione critica:

1) che il dibattito che si apre in Parlamento non potrà non investire il problema delle pressanti e giustificate richieste delle Regioni;

2) che il metodo adottato di partire dal *deficit* di cassa per risalire all'economia del bilancio è metodo assurdo dal punto di vista economico e dal punto di vista sociale;

3) che le due anime dell'economia pubblica nell'esposizione fatta dai ministri Giolitti e La Malfa al Senato della Repubblica denunciano un insanabile contrasto;

4) ed in ultimo considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia in relazione al programma di Governo, in relazione alla realtà dei fenomeni esaminati.

La discussione non sarà di contenuto esclusivamente contabile, anche se non va sottovalutato l'aspetto meramente quantitativo dei problemi.

Ci sentiremo ripetere che l'azione del governo per un breve periodo, e lo ha detto ampiamente nella sua relazione e nella replica al Comitato centrale del PSI il Segretario nazionale De Martino, ha avuto successo nel frenare l'ascesa dei prezzi, nel favorire la ripresa industriale e nel contenere la svalutazione della lira.

Ma il futuro è incerto e si respira aria di equilibrio instabile non solo per le tensioni monetarie e finanziarie internazionali e per le spinte inflazionistiche e speculative, che si abbattano su di noi, ma anche per fenomeni che si manifestano all'interno.

Intanto, le prospettive dell'approvvigionamento alimentare ed energetico rendono precarie, di fronte ad una direttiva di cui non si comprende l'ispirazione di fondo, le valutazioni e le prospettive. D'altra parte, i colpi d'ariete dell'inflazione e i fenomeni deflazionistici segnano un andamento a forbice che tutti i cultori della scienza economica debbono riconoscere non certo foriero di eventi positivi.

Si aggiunga il continuo richiamo di mano d'opera dal Sud e quindi l'accrescersi del divario tra Nord e Sud, zona quest'ultima, che, malgrado la generosa quanto inutile pioggia di miliardi della Cassa per il Mezzogiorno e dei vari organismi finanziari regionali, permane in condizioni assurde e disumane di arretratezza, di cui i governi che si sono succeduti dalla fine della guerra, hanno la storica responsabilità.

La situazione del bilancio dello Stato ci fa ripetere ancora una volta che deve cessare la temperie delle misure anticongiunturali per far posto a un indirizzo nuovo, chiaro ed efficiente di politica economica. Il bilancio di previsione per il 1974 è l'espressione meramente contabile di errori di direzione politica e di macroscopici e confessati errori di direzione economica.

La somma delle scelte che, impropriamente, vengono definite corporative, ignorando nella sua portata economica, politica, morale il significato del termine, ma che sono scelte settoriali, ha condotto e conduce a risultati negativi.

Combattere l'inflazione con una politica deflazionistica, come sembra volere il ministro La Malfa significa proporre un rimedio peggiore del male restringendo la base produttiva, scartando riforme sociali, dilatando gli sprechi e i parassitismi, colpendo la ripresa sul nascere, lasciando il Mezzogiorno di Italia in uno stato di secolare letargo.

Occorre, invece il contrario di quello che avviene attualmente.

Bloccare i prezzi significa tentare di eliminare le conseguenze d'un male endemico, lasciando o vivificando le cause del male stesso.

Restringere il credito significa rendere asfittico ogni conato di ripresa per le medie e piccole aziende, che non vivono della linfa che lo Stato, generosamente o no, inietta alle società operative degli enti di gestione con le facilitazioni, con la concessione di zone di influenza, con l'aumento dei fondi di dotazione. Occorre allargare la base produttiva, incrementare la domanda globale agevolando i servizi sociali; bisogna, infine, scendere al concreto in tutti i problemi che, da anni, rimangono insoluti.

Si potrà così agevolare la produzione e attenuare la naturale spinta verso un generale rialzo delle retribuzioni.

Ecco perchè la discussione sul bilancio per il 1974 non potrà non vertere su cambiamenti profondi del documento governativo, ecco perchè, anche senza arrivare ad un decentramento regionale delle funzioni nazionali, non si potrà non arrivare ad un decentramento regionale della spesa.

Il ragionamento che sta alla base della nota preliminare, che concepisce il bilancio come una piramide rovesciata, fissa in 7.400 miliardi il *deficit* di un bilancio di cassa che nessuno conosce.

Se si considera che il bilancio di competenza non coincide mai con il bilancio di cassa e che i residui passivi hanno raggiunto vette che talvolta quasi si identificano con le stesse previsioni di spesa, non è dato di comprendere la filosofia che informa la linea economica dell'attuale governo.

Se dovessimo decifrare tale linea dall'esposizione finanziaria ed economica dei ministri Giolitti e La Malfa dovremmo limitarci alla constatazione di irriducibili posizioni contraddittorie, non solo per stile e tonalità diverse, ma per i diversi modi di intendere il senso delle attuali difficoltà e porvi rimedio.

L'esposizione dei due ministri poteva avere interesse per comprendere la strategia al termine dei famosi 100 giorni. Si è dovuto invece constatare un atteggiamento preoccupato, del ministro La Malfa, coerente con la trovata dei 7.400 miliardi di *deficit*, come punto di partenza e non di arrivo, di una situazione contabile; più aperta agli sviluppi dinamici ed alle esigenze sociali l'esposizione del Ministro del bilancio.

Siamo di fronte a posizioni differenziali. Un noto commentatore di fatti economici, Mario Casari, scriveva che vi è la speranza che tali posizioni contrastanti possono essere o « risultino tra loro complementari e sinergiche, piuttosto che laceranti: prospettiva quest'ultima, che sarebbe decisamente inquietante ».

È evidente che la situazione del ministro La Malfa non è facile perchè dire di no può avere, come effetto, di non sovraccaricare la finanza pubblica oltre il limite della sopportazione, ma può anche oltre un certo limite, rendere asfittico il sistema economico. Quest'ultimo infatti postula controproducente, come abbiamo detto, restringere globalmente la spesa monetaria.

La realtà è che siamo di fronte ad una situazione della finanza pubblica, logorata da anni e anni di errori, vuoti di potere, generosi lassissimi, clima di facilità.

E il ministro La Malfa mostra di avere una visione deformata del sistema dove la variabile monetaria è solo una tra quelle in giuoco. La lotta all'inflazione può agire sulla variabile strategia monetaria solo fino al punto che non possa mortificare una ripresa già in atto, che non incida sull'iniziativa che già eventi passati hanno paralizzato.

In buona sostanza, le giustificazioni date dal Ministro del tesoro non sono che l'espressione di una situazione anomala.

Vale la pena di riportare alcune osservazioni di fondo sul bilancio che rispondono ad una concezione di preoccupata astensione da ogni iniziativa per risolvere i gravi problemi, cui abbiamo accennato all'inizio della nostra relazione.

Il ministro La Malfa ha precisato: « La difficoltà di conciliare le varie esigenze che stiamo incontrando per il 1973, spiega l'impostazione rigorosa e severa data al bilancio del 1974. Innovando sul metodo precedente, così come è stato chiarito nella Nota preliminare a tale bilancio, noi siamo partiti dalle cifre di disavanzo di cassa dello Stato, compatibile con gli altri dati macroeconomici stimati dal Ministero del bilancio e della programmazione, in collaborazione con i servizi della Banca d'Italia. Affinchè il sistema produttivo sia alimentato da credito sufficiente, e possa darci un aumento del reddito nazionale del 6 per cento in termini reali, contenendo in pari tempo le spinte inflazionistiche, il disavanzo di cassa del 1974 non deve superare la cifra di 7.400 miliardi. Su questo dato, convertendolo per approssimazione in cifre di competenza, abbiamo costruito il bilancio e a questo dato intendiamo rimanere fedeli in tutto il corso dell'anno, se vogliamo che il sistema produttivo respiri e la politica di investimenti e di riforme abbia possibilità di sviluppo. Abbiamo ottenuto dai colleghi di governo, com'è detto nella Nota preliminare, che essi rinunciassero alla pur giustificata richiesta di aumento delle dotazioni dei rispettivi dicasteri. Abbiamo anche tagliato sui fondi globali, consapevoli che i tagli sono stati compiuti in breve spazio di tempo, e con valutazioni che il Parlamento può riconsiderare, nel rispetto della dimensione generale data al disavanzo. I tagli sono illu-

strati, in tutti i loro particolari, nella citata Nota preliminare, alla quale faccio riferimento per ogni altra specificazione relativa al bilancio 1974.

Ci proponiamo, per l'esercizio 1975, una revisione dei capitoli di spesa più accurata. Ci occuperemo, nel frattempo, di tutti i contributi che lo Stato assegna ai più vari Enti e degli Enti che bisogna liquidare o trasferire alle Regioni. Ci occuperemo anche della finanza locale e dei mezzi più idonei per frenarne la corsa al disavanzo.

Il bilancio di previsione del 1974 è stato concepito in condizione di equilibrio rispetto al sistema produttivo. C'è però da domandarsi, se a tale equilibrio esterno, si accompagna anche un equilibrio interno. Rispondo decisamente di no. Il bilancio di previsione dimostra purtroppo, dal punto di vista interno, un crescente squilibrio fra il volume delle spese correnti e il volume delle spese in conto capitale (che peraltro non sono sempre investimenti). Questa, del resto, è la degenerazione del bilancio dello Stato, quale si è prodotta da alcuni anni a questa parte, cui corrisponde analogo degenerazione di quasi tutti i bilanci degli Enti pubblici. Ad essa bisogna porre rimedio

A proposito della rigorosa concezione del bilancio di previsione del 1974, si è detto, da alcuni esponenti dell'opposizione, che essa è puramente ragioneristica o contabile, senza che in essa si aleggi una visione programmatica più di fondo. E, al riguardo, si è ricordata la Nota aggiuntiva che, come Ministro del bilancio, ebbi l'onore di presentare in Parlamento nel 1962. Ma si dimentica che la situazione è diversa almeno per quello che mi riguarda. Nessun discorso programmatico avrebbe significato alcuno se il Ministro del tesoro non creasse spazio per prospettive del genere. Si tratta di un compito arduo ed ingrato ma necessario, se la politica di sviluppo e la programmazione devono avere un avvenire.

Da questo punto di vista, il bilancio di previsione del 1974, allo stato delle cose, offre ben poco e lo dichiaro chiaramente. Ma abbiamo almeno una migliore prospettiva? Per dimostrare che la severità del 1974 non sarà una severità perpetua, abbiamo assun-

to, in sede CIPE, impegni per un'ulteriore ingente finanziamento della Cassa del Mezzogiorno e del piano delle ferrovie a partire dal 1975. Ma debbo pur dire che, quando si esamina la proiezione di certe spese correnti nel futuro, con taluni ampliamenti che siamo andati distribuendo nel tempo, in questi ultimi anni, quando si esamina la pretesa di continuare una tale politica ancora oggi, una crescente politica di investimenti può apparire di sempre più difficile attuazione. Bisogna avere coraggio di rovesciare la tendenza e arrestare o frenare l'espansione delle spese correnti.

Lo strumento tributario, che, accanto alla politica monetaria e creditizia e alla politica della spesa pubblica così come l'abbiamo impostata, può essere un correttivo della politica della spesa e servire a scopi congiunturali, offre, come ho detto, in questo momento, scarsi margini di utilizzazione; e questo rende quasi insolubili i problemi di copertura, quando si voglia allargare la spesa oltre i limiti segnati. Ovviamente, se il sistema fiscale desse nel 1974 un rendimento superiore alle previsioni, un'altra arma sarebbe a disposizione del Governo e del paese per allargare il tipo di spese che siamo andati in questi anni sacrificando.

Nell'esame della situazione del bilancio non posso dimenticare un riferimento alla gestione dei residui, soprattutto a quelli passivi. Rispetto al 1971 la consistenza dei residui passivi ha fatto registrare, al 31 dicembre 1972, un incremento del 26,1 per cento, raggiungendo così i 10.702 miliardi. È questa una cifra che — pur in presenza di fattori anomali e del tutto contingenti — non può non suscitare giuste preoccupazioni in chi segue le vicende della pubblica finanza ».

Come avevamo premesso, la preoccupazione del Ministro del tesoro, che è coerente con la sua funzione, è meramente contabile.

Non esprime nè una politica della scure, nè una politica keynesiana. Ma solo una volontà che la realtà dissolve di instaurare, almeno a parole, una politica di austerità.

In un articolo scritto dallo stesso Ministro del tesoro per il "Sole - 24 Ore" e pubblicato il 31 ottobre per la 49ª giornata mondiale del risparmio la posizione è leggermente di-

versa. Vale la pena di confrontarla con l'impegno preso dinanzi al Parlamento.

« Nel processo di formazione del risparmio, cui concorrono i flussi privati e la pubblica amministrazione, questa seconda è stata la grande assente degli ultimi anni. Nel 1958 il risparmio pubblico lordo ammontava a 498 miliardi; nel 1963 a 1.046; nel 1972 era sceso a —1.682 miliardi e nel 1973 si prevede andrà a —2.700. Non solo, ma nello stesso periodo il risparmio finanziario privato ha largamente contribuito a sostenere la crescita della spesa pubblica al di là delle possibilità offerte dal gettito tributario. Questo avrebbe potuto significare una spinta agli investimenti pubblici, ma così non è stato. La spesa pubblica è stata indirizzata verso forme non appropriate di investimento e si è dispersa, in mille rivoli di spesa corrente, che, ingrossatisi a dismisura, hanno preso sembianze tumultuose ed hanno sfociato in forme inflazionistiche. In breve, la spesa pubblica ha comportato effetti negativi sul valore del risparmio finanziario delle famiglie da essa stessa promosso.

Della spesa pubblica, ove la si inquadri nella politica della promozione e difesa del risparmio, vanno costantemente tenuti presenti due aspetti: il volume complessivo e la direzione d'impiego. Ritenerne, senza qualificazione e come unica formula valida, che il volume della spesa pubblica non debba essere compreso finchè non si giunga alla piena occupazione delle risorse è, giova ripeterlo ancora una volta, un keynesianismo istituzionalmente zoppo.

L'esperienza passata offre ripetute conferme del fatto che una semplice immissione di potere d'acquisto, attuata mediante l'aumento della spesa pubblica, dà nel nostro sistema magre soddisfazioni in termini di reddito permanente ed ancor meno in termini di occupazione; più sovente gonfia i circuiti monetari e finanziari, creando gravi problemi nelle politiche di loro governo, e non è capace di avviare i meccanismi di moltiplicazione dei redditi reali. Insistenti ripensamenti sulle capacità di elevare il livello di occupazione di un sistema economico mediante la spesa pubblica trovano at-

tualmente largo spazio nelle discussioni sul tema, specialmente all'estero.

È nella individuazione della direzione più opportuna di impiego della spesa pubblica, e non semplicemente nella determinazione del suo volume, che una politica di bilancio orientata allo sviluppo economico trova il suo più solido fondamento. Da questo punto di vista, purtroppo, il bilancio del settore statale per l'anno 1974 non ha offerto grande spazio per decisioni conseguenti. Il Ministro del tesoro ha dovuto registrare gli impegni passati e quelli assunti dal nuovo Governo all'atto della sua costituzione che condurranno nel 1974 ad una situazione in cui le spese programmate raggiungeranno il 25 per cento circa del reddito nazionale previsto (dieci anni or sono la stessa percentuale era poco più del 19 per cento). Questo livello si accompagna a una distribuzione tra investimenti e spese correnti che, a seguito delle più recenti decisioni, si deteriorerà nel 1974 ancor più dell'anno precedente. L'unico impegno assunto dal Governo e dal Ministro del tesoro è stato quello di non andare oltre le cifre di disavanzo di cassa stabilito per il 1974 in 7.400 miliardi e di richiedere reale copertura per eventuali altre spese.

In verità, l'insieme delle spese accumulate nel settore di parte corrente del bilancio pubblico avrebbe dovuto flessibilmente poggiare su entrate tributarie manovrabili congiuntamente. Invece, questo lato del bilancio, in ragione del passaggio da un vecchio a un nuovo sistema tributario, ha presentato un grado di adattabilità ai bisogni della politica congiunturale inferiore a quello delle spese; il risultato è stato quello di dovere stabilire una cifra di disavanzo abbastanza alta, di affidare al controllo rigido di tale disavanzo creditizio il compito di unico strumento flessibile del nostro sistema economico-finanziario. Il disavanzo di cassa cui ho accennato è stato considerato compatibile — dai servizi tecnici della programmazione e da quelli della Banca centrale — sia con il governo dei flussi di crediti e di risparmio finanziario che si prevede debbano realizzarsi nell'anno, sia con le attese di sviluppo del reddito reale, valutato attorno al

6 per cento; tutto ciò in un contesto in cui si intende realizzare una decelerazione non trascurabile del virulento processo inflazionistico che ha contraddistinto l'anno 1973.

In un ambiente economico caratterizzato congiuntamente da un livello di occupazione ancora insoddisfacente, ma da una domanda interna ed internazionale piuttosto elevata rispetto all'offerta di nostri prodotti, il Ministro del tesoro ha ritenuto — in ciò confortato dall'accordo dei colleghi di Governo — di dover assecondare la spinta spontanea del mercato con una politica del credito orientata a favore degli investimenti e nel senso del contenimento delle spinte speculative, comunemente indicata nella stampa specializzata come *twist policy*.

Presupposto di questa politica è che il settore statale non rivaleggi oltre il previsto con l'economia per l'ottenimento del risparmio finanziario delle famiglie, perchè da questo fatto ne deriverebbe disordine monetario, un alto costo del credito e spinte inflazionistiche, tutte cose pregiudizievoli ai fini dello sviluppo economico.

Il compito del Ministro del tesoro è quindi decisamente difficile: esso deve costantemente realizzare le condizioni di equilibrio fra esigenze delle strutture pubbliche ed esigenze produttive, che sole possono garantire il superamento della crisi in cui si trova il Paese e prospettive di rilancio e di sviluppo. Queste condizioni di equilibrio, e quindi i vincoli che esse comportano, rappresentano l'avvenire stesso del risparmio.

All'individuazione corretta di questi vincoli e a richiamarne il rispetto si è dedicato in diverse occasioni, e si dedicherà in futuro, il Tesoro, nella sua attività di promozione e di difesa del risparmio, in tutte le sue accezioni reali e finanziarie ».

È evidente che il tono del Ministro del tesoro è diventato più articolato e sensibile di fronte alla realtà.

Sarebbe negativo cedere alla facile tentazione di mantenere una posizione che può identificarsi con la politica della lesina, ma sarebbe anche un errore, esprimere propositi meramente demagogici senza tenere conto della realtà economica.

Il ministro Giolitti è stato più chiaro. Probabilmente non avendo responsabilità dirette, come il Ministro della spesa, ha potuto con più facilità, enumerare le esigenze e farsene paladino.

Egli ha affermato tra l'altro, dopo aver precisato che l'attività economica è in promettente ripresa:

« Il nostro compito non consiste nell'assecondare comunque una ripresa, che, poggiata su basi malsane, risulterebbero inevitabilmente precaria. Il nostro compito sta soprattutto nel ricreare condizioni stabili e durature per lo sviluppo: condizioni che — inscindibile nesso, nella presente situazione italiana — sono insieme economiche e sociali.

Il Governo, oggi, come già in più, in troppe circostanze del recente passato, si trova a dover affrontare una delicata congiuntura economica, nel momento stesso in cui più pressante si fa la domanda sociale e politica di una energica azione riformatrice. La esperienza e le delusioni passate ci insegnano che non è possibile scindere in due tempi questi due aspetti complementari della situazione.

Della inscindibilità fra i due momenti, quello del recupero delle possibilità di espansione e delle stabilità economica, da un lato, quello dell'azione riformatrice, dall'altro, è cresciuta generalmente la consapevolezza. Nessuno più dice: pensiamo oggi ad aggiustare i conti quotidiani della cassa e domani, solo domani, potremo cominciare ad adoperarci per creare le condizioni di una gestione migliore. Non si parla più così, come invece è purtroppo avvenuto in passato, perchè è maturata la convinzione che non può esservi ripresa durevolmente avviata, equilibrio finanziario e monetario assicurato, se non si inverte decisamente la tendenza a uno sviluppo che impone costi sociali intollerabili, a uno sviluppo che crea più problemi di quanti non ne risolva, inoltrandosi su un sentiero friabile e pieno di crepe, lungo il quale è costante la minaccia di frane rovinose. È emersa l'evidenza e si è diffusa la consapevolezza che i problemi di riforma non sorgono soltanto da esigenze so-

ciali e di giustizia, ma anche da necessità economica.

Perchè il nostro sviluppo possa muoversi su terreno saldo e non friabile occorre che:

primo, sia mobilitata tutta la occupazione disponibile nei luoghi, nei modi, con i miglioramenti di qualificazione atti a ridurre al minimo i costi sociali e ad accrescere al massimo il rendimento per la collettività. Questo significa che al primo posto fra tutte le urgenze si pone il problema del Mezzogiorno;

secondo, venga assicurata una offerta crescente di beni essenziali a costi relativamente decrescenti. Ciò comporta un potenziamento della nostra struttura agricola, un ammodernamento dell'apparato distributivo, il rilancio massiccio di una edilizia sociale fondato su un economico regime dei suoli;

terzo, si elevino progressivamente gli *standards* dei servizi sociali, in primo luogo quelli sanitari e scolastici;

quarto, si assicuri il crescente fabbisogno energetico per lo sviluppo, attraverso una politica nazionale degli approvvigionamenti, della produzione e delle utilizzazioni;

quinto, si amministrino saggiamente le risorse naturali del territorio e dell'ambiente, preservandole dalle inconsulte costruzioni, dalle degradazioni, dagli inquinamenti;

sesto, si alimentino e si dirigano in modo efficiente e tempestivo i flussi finanziari occorrenti agli interventi dello Stato e degli enti regionali e locali, con prontezza di manovra di fronte ai mutamenti congiunturali.

Ove si tengano ben presenti i problemi che risultano da questa rapida e schematica elencazione, appare evidente che il settore pubblico ha compiti vastissimi da svolgere, proprio per assicurare il ricrearsi di condizioni per un effettivo sviluppo. Sarebbe quindi completamente fuori della realtà chi pensasse che, di fronte ai segni di una ripresa congiunturale in atto, lo Stato debba semplicemente ritrarsi, limitandosi a frenare le patologie di ordine speculativo.

L'azione legislativa e amministrativa e la finanza pubblica hanno da svolgere più che



mai una funzione essenziale per indirizzare e alimentare lo sviluppo. Non si tratta, in questa fase, di condurre operazioni congiunturali di sostegno per una domanda globale indebolita, del che non sembra esservi, ora, bisogno. Ma si tratta di impostare azioni di lungo periodo per colmare vuoti che bloccherebbero l'espansione, e d'impostarle senza indugio, come appunto stiamo facendo ».

Sempre nella ricerca ed individuazione in merito all'impostazione del bilancio non possiamo tacere che le relazioni di La Malfa e Giolitti non sono piaciute ai gruppi di sinistra, dai socialisti ai comunisti e sono state anche respinte dai sindacalisti di ogni connotazione.

Un comunicato dei Gruppi parlamentari del PSI ha informato che « l'impostazione del bilancio non corrisponde alla esigenza dello sviluppo economico e sociale ».

È curioso che il PSI, pur facendo parte del governo e della maggioranza e avendo un suo ministro al bilancio, abbia fatto esprimere dai gruppi parlamentari congiunti (presente lo stesso Giolitti), un comunicato sostanzialmente negativo della politica economico finanziaria esposta dal governo.

La polemica, malgrado la cloroformizzazione discesa dall'alto, esiste e riflette il punto più importante del programma del Ministero Rumor: la politica economica nel rapporto fra contenimento del disavanzo e attuazione delle riforme.

Della polemica nella discussione del bilancio in Assemblea avremo certo forti risonanze.

In buona sostanza, il documento emesso a conclusione della riunione dei gruppi parlamentari socialisti rendeva nota una serie di critiche puntate soprattutto al contenimento del disavanzo, con tagli importanti nel bilancio di competenza.

Concludeva annunciando che, nel corso del dibattito parlamentare, sarebbe stato chiesto a quali criteri fossero state ispirate le previsioni dell'entrata e che venissero precisati i punti del bilancio postulanti emendamenti irrinunciabili.

Non possiamo certo dire che le critiche, a parte la fonte da cui provengono, siano infondate.

Un'analisi della situazione economica italiana ci conforta nella nostra posizione non certo preconcepita di assoluta sfiducia nei confronti del governo e di opposizione al bilancio proposto.

Già nel maggio scorso, la gravità della situazione economica indusse il governatore della Banca d'Italia ad accentuare questo senso di sfiducia verso la politica economica condotta nel paese, le cui possibili scelte erano rese difficili dalla persistenza di gravi problemi di carattere internazionale.

Non vi è dubbio che non possiamo prescindere per una corretta valutazione del pensiero espresso dal Governatore della Banca d'Italia da due diverse e caratterizzanti circostanze: dall'evoluzione politica in atto nel momento in cui parlava, verso un avanzato centro-sinistra, oggi operante, e dalla comprensibile volontà di difendere la decisione di fluttuazione autonoma della lira nei due mercati.

D'altra parte, non è possibile prescindere dalla valutazione del Governatore per comprendere l'attuale momento di emergenza.

L'azione congiunta delle due circostanze ha finito per produrre una situazione contraddittoria. Sul piano strettamente politico c'è chi ha voluto mettere in evidenza un tentativo di dissociazione di responsabilità dal governo in carica e una maggiore apertura ai problemi sociali. Ma gli stessi commentatori hanno, o meglio avrebbero dovuto, parimenti manifestare il loro dissenso, sul piano tecnico, circa la difesa svolta per i citati provvedimenti monetari, in quanto erano stati di questi i più convinti avversari.

La conclusione che si può trarre è che, forse per la prima volta, i commenti alla Relazione appaiono di difficile catalogazione, probabilmente perchè in prevalenza dettati da motivazioni più contingenti che di tecnica economica.

Cercando di cogliere i punti più salienti della Relazione, sembra agevole individuare nei problemi monetari internazionali e in quelli dell'impresa pubblica e privata i temi dominanti, anche se grande attenzione è stata rivolta alla ripresa dell'attività economica e alla inflazione.

Sull'evoluzione del sistema monetario internazionale il dottor Carli ha sottolineato l'avvio al superamento delle due principali asimmetrie in esso esistenti: una a vantaggio del dollaro, moneta-ponte per la convertibilità in oro di tutte le monete convertibili, il che obbligava a « difendere il tasso di cambio con il dollaro alle autorità dei paesi con valuta convertibile, ma non a quelle americane », l'altra a svantaggio degli Stati Uniti, cui, prima della variazione della parità del dollaro, era interdetta « la possibilità di usare il tasso di cambio come una variabile nel processo di aggiustamento ».

Ciò detto resta urgente l'esigenza di riformare il sistema attuale — esigenza determinata dall'avvenuta redistribuzione del potere economico, con conseguente orientamento dell'economia internazionale verso strutture più equilibrate di tipo policentrico — che, secondo il governatore Carli, dovrebbe imperniarsi su grandi aree monetarie che adottino fra di esse rapporti di cambio flessibili e nel cui interno si instaurino rapporti di cambio sostanzialmente fissi. Ciò a condizione che, da un lato, sia messo in atto un codice di buona condotta che dia continuità e nuova forza alla cooperazione monetaria internazionale e assicuri al FMI mezzi idonei ad evitare che le fluttuazioni dei cambi diano luogo alla corsa verso l'acquisizione di vantaggi competitivi o a disturbi sui mercati valutari; e, dall'altro, che il processo d'integrazione all'interno delle aree interessate si svolga in maniera tale che il regime interno dei cambi fissi rispecchi una situazione di sostanziale omogeneità delle condizioni economiche dei paesi dell'area.

Sono ribaditi inoltre, ancora una volta, da Carli, i problemi della regolamentazione dei movimenti dei capitali e la necessità di ricercare al riguardo una soluzione che, pur preservando i benefici della liberalizzazione, ponga nel contempo il sistema al riparo dagli attacchi speculativi. A ciò si collega la regolamentazione del mercato dell'eurodollaro e il comportamento delle imprese multinazionali. « A meno di ipotizzare un'abdicazione delle autorità monetarie, il potere di creare moneta e credito dovrà essere regolato anche nei settori che si sono svilup-

pati agli avamposti del movimento d'integrazione dei sistemi bancari e finanziari nazionali. Questo non è un compito facile, ma dovrà essere intrapreso ».

Poiché non c'è alcuna fiducia da parte di Carli nei controlli sui movimenti internazionali di fondi, resta come proposta di soluzione per l'ordinato svolgimento degli scambi e dei pagamenti fra le grandi aree l'osservanza di regole chiare in un quadro di consultazione istituzionalizzata al livello di stati e di loro raggruppamenti in seno al Fondo monetario internazionale.

Nel contesto dell'ipotizzata riforma del sistema monetario va sottolineata un'autentica novità nell'opinione del Governatore, il quale sarebbe favorevole ad un congruo aumento del prezzo ufficiale dell'oro, con ciò modificando le perplessità in precedenza manifestate intorno alla possibilità di ricostituire un sistema monetario internazionale fondato sul principio dell'universalità.

Il pericolo che Carli indica nel caso non venissero trovate adeguate soluzioni d'insieme ai problemi sul tappeto è quello di un'involuzione nelle relazioni commerciali, di cui sono già evidenti i primi sintomi. Il commercio internazionale si è accresciuto nel 1972 del 17 per cento a fronte del 12 per cento nell'anno precedente. L'accelerazione riflette principalmente la crescita dei prezzi unitari all'esportazione, conseguente alla prima svalutazione del dollaro e alle tensioni inflazionistiche presenti nella maggioranza delle economie; in quantità, l'aumento del commercio mondiale, pari a circa l'8 per cento nel 1972, si confronta con quello notevolmente basso del 5,5 avutosi nel 1971. In entrambi gli anni, questi tassi di sviluppo sono stati solo di poco superiori a quelli della produzione mondiale, a differenza di quanto avvenuto nel quadriennio dal 1967 al 1970, quando i primi risultarono all'incirca doppi rispetto ai secondi.

Naturalmente, ampio spazio è dedicato dalla relazione ai problemi monetari all'interno della Comunità e alla decisione di sganciamento della lira dagli obblighi europei. Le considerazioni del Governatore sono al riguardo di una logica inoppugnabile.

L'esperienza di questi ultimi anni ha in effetti provato che il ricorso a strumenti tecnici quali la flessibilità dei tassi di cambio, quando effettuato da un paese isolatamente, in pratica si chiude molto prima che sia raggiunto l'obiettivo di proteggere la propria politica economica e monetaria dagli afflussi di diquidità in dollari. Poichè circa il 50 per cento del commercio estero dei paesi della Comunità economica europea è costituito da scambi intracomunitari, nessun paese membro può, da solo, far uso importante del tasso di cambio per risolvere quello che è un problema monetario con gli Stati Uniti, senza allo stesso tempo compromettere la propria posizione competitiva nel gruppo commerciale nel quale è integrato. Il problema non è risolto nemmeno dalla fluttuazione congiunta — osserva il dottor Carli — per quanto riguarda la concorrenza con gli Stati Uniti sui rispettivi mercati e sui mercati terzi. Il fatto che il tasso di equilibrio per i movimenti di capitali tende a divergere da quello per le operazioni correnti rende difficile fare a meno di controlli amministrativi sui movimenti di capitali, sia pure nella forma della separazione dei due mercati dei cambi. Ma i controlli amministrativi sono meno onerosi, in termini di inefficienza nell'allocatione delle risorse, se applicati lungo il perimetro di un'area più ampia.

La fluttuazione congiunta — e con ciò risponde ai critici della fluttuazione autonoma della lira — presuppone un'omogeneità di strutture e di dinamiche economiche, di gran lunga superiore a quella riscontrabile nella Cee. « Senza l'integrazione delle economie, la rinuncia dei paesi membri all'uso autonomo del tasso di cambio e degli altri strumenti di politica monetaria può danneggiare alcuni di essi. Nelle condizioni attuali, tutte le indicazioni fanno ritenere che il ricorso generalizzato alla fluttuazione congiunta dei tassi di cambio avrebbe spinto questi ultimi nella direzione rispondente ai bisogni dei paesi che vi hanno aderito e, quindi, a detrimento degli altri ». Pari efficacia e forza di persuasione hanno le più specifiche giustificazioni del comportamento seguito dal governo italiano: « La mancata partecipazione dell'Italia alla fluttuazione congiunta delle

monete europee non sembra possa essere interpretata come la causa del distacco dell'Italia dall'Europa; se mai è vero l'inverso: sul metro monetario si sono riflesse all'improvviso le ombre di comportamenti internazionali e di comportamenti interni, ai quali ultimi hanno partecipato tutti i gruppi sociali, e che sono stati assecondati dalle politiche condotte negli anni passati; ne è derivato un rallentamento del processo d'integrazione della nostra economia in quella della Comunità ».

Da qualcuno si è però non infondatamente osservato che questa lucida analisi sulle cause che hanno reso inevitabile la fluttuazione, intesa come conseguenza di un'errata politica economica, è contraddetta dalla giustificazione che si dà della mancata adesione alla fluttuazione congiunta per effetto del rifiuto da parte degli altri paesi della Comunità di mettere in comune una quota delle loro riserve. E la fluttuazione riflette la debolezza dell'economia italiana, la richiesta di una maggiore dotazione di fondi di riserva europei è servita soltanto da alibi per non aderire alla disciplina comunitaria.

Nelle argomentazioni di Carli manca anche una risposta alla critica che ravvisa nella scelta di una svalutazione continua, invece che in quella di una svalutazione secca, l'attivazione di un ulteriore fattore inflazionistico. E di ciò lo stesso Carli è consapevole quando, valutando gli effetti della svalutazione di fatto della lira, individua chiaramente le due conseguenze fondamentali sulla situazione interna. La prima, positiva, è costituita dalle accresciute possibilità di profitto offerte alle imprese esportatrici, che possono o aumentare i ricavi unitari in lire senza perdere quote di mercato o accrescere queste ultime; l'altra, negativa, rappresentata dall'aumento dei prezzi di tutti quei prodotti il cui vincolo è posto dalla concorrenza dei prodotti esteri venduti nel territorio nazionale. Questi fattori congiunti dovrebbero agire nel senso di un aumento dei redditi delle imprese, ma anche dei loro costi; se poi il deprezzamento della lira dovesse ancora crescere, si correrebbe il rischio di alimentare una spirale inflazionistica che sarebbe difficile interrompere, e di limitare

la domanda in termini reali, tornando nella situazione di ristagno con inflazione.

Un tentativo di chiarificazione del pensiero del Governatore può essere questo. Come detto in altro passaggio della Relazione, l'insoddisfacente grado di realizzazione dell'unione economica e monetaria è « una delle ragioni » che hanno indotto a rifiutare la fluttuazione congiunta. Ma l'obiettivo, desumibile dall'insieme delle considerazioni finali lette dal Governatore, era quello di porre un freno all'emorragia di riserve e di consentire nello stesso tempo, al riparo dalle ondate speculative, una decisa e rapida azione di rilancio interno, in modo da poter successivamente fissare una nuova parità realistica e rientrare così nel « serpente ». Non si deve dimenticare che « nel periodo compreso tra il 1° giugno 1972 e il 13 febbraio 1973 », è scritto nella Relazione del Governatore, « la Banca d'Italia fu costretta ad intervenire sul mercato dei cambi in sostegno della lira per un totale di 3.024 miliardi. In assenza di prestiti dall'estero e supponendo un utilizzo prioritario delle valute convertibili, queste ultime sarebbero state completamente annientate e l'oro si sarebbe ridotto da 2.208 miliardi a 764 ».

La seconda parte del disegno che ha ispirato le discusse decisioni monetarie, cioè il rilancio degli investimenti e della produzione, nonché il contenimento dei prezzi, attraverso il noto provvedimento di fiscalizzazione degli oneri sociali, è rimasta però inoperante. E di questo Carli si affretta a respingere la responsabilità. « Il provvedimento descritto — egli dice — sarebbe stato efficace, nel senso della conciliazione tra la ripresa produttiva e il contenimento delle spinte inflazionistiche, se la sua attuazione fosse stata immediata, concentrata nel settore dell'industria manifatturiera e collegata con il controllo dei prezzi dei prodotti delle maggiori industrie; ma essendo volto alla generalità delle imprese e non a questa o a quella fra esse, non si sono mossi gli oligopoli di potere per sollecitarne l'approvazione. Ancora una volta è apparso che la politica economica seguita nel nostro Paese preferisce mantenere una condizione ge-

neralizzata di sofferenza per il sistema produttivo, promuovendo di tempo in tempo interventi misericordiosi, atti a conquistare gratitudine alle arciconfraternite che li compiono ». E, rincarando la dose con crescente forza polemica: « Ogni sorta di scrupolo trattiene, quando sono invocati provvedimenti destinati alla generalità; ma gli scrupoli cadono, quando in loro vece si propongono aumenti di fondi di dotazione di enti. Resta intatta la predilezione antica per "le leggi tiranniche" che "sono molti laccioli che ad uno o a pochi sono utili" ».

Queste gravi affermazioni trovano ampio sviluppo in tutta una serie di argomentazioni addotte a sostegno della tesi del crescente e reale distacco in termini di efficienza, competitività e modernità della vita economica italiani in rapporto agli altri paesi europei.

Il primo punto sottolineato in proposito è « l'atteggiamento di ostilità » delineatosi negli ultimi anni « nei confronti dell'impresa privata e la preferenza per l'impresa pubblica ». In palese sintonia con recenti affermazioni del Segretario generale della programmazione, Ruffolo, si sostiene anche, con toni estremamente duri, che « l'estensione dell'area pubblica deteriora il processo di selezione delle dirigenze: la cerchia dei cittadini eleggibili tende a restringersi ai militanti nei partiti politici della maggioranza; sorge così un'imprenditorialità burocratizzata, scarsamente amante dell'innovazione. L'estensione della presenza pubblica finisce per premiare i gruppi che possono più facilmente piegare la discrezionalità dell'esecutivo ».

L'aver impedito il libero esercizio delle scelte imprenditoriali, ha comportato una situazione d'incertezza sulle prospettive di sopravvivenza delle imprese private e perciò una crescente riluttanza all'assunzione delle decisioni d'investimento.

L'andamento della capitalizzazione del sistema è indicatore significativo di uno specifico, preoccupante divario formatosi fra l'Italia e gli altri paesi. Dai dati forniti dalla Relazione si ha chiara nozione dell'ulteriore diminuzione del rapporto tra investimenti fissi e reddito nazionale, con conseguente peggioramento della già arretrata posizione

dell'Italia nei confronti dei principali paesi industriali quanto a capacità di accumulazione dell'economia. Nella media del periodo 1964-1970, infatti, il valore di quel rapporto colloca l'Italia al terzultimo posto nella graduatoria dei paesi della Cee, mentre addirittura all'ultimo la vede il rapporto tra gli investimenti in impianti e macchinari e il reddito, quello cioè che più di ogni altro costituisce un parametro di riferimento del processo di capitalizzazione.

« Insufficiente investimento all'interno, eccedenza di bilancio dei pagamenti correnti, esportazioni di capitali sono i momenti del circolo vizioso cui è soggetta un'economia che, aperta al mercato internazionale, non è omogenea con esso nelle strutture organizzative ».

Altri settori in cui l'allontanamento dall'Europa si è progressivamente manifestato sono quelli del finanziamento degli investimenti; della produttività del sistema nel suo complesso; della qualificazione della spesa pubblica; della mobilità della manodopera; della politica industriale finora basata sull'« indiscriminata assegnazione di risorse agevolate » piuttosto che « sul sostegno selettivo delle più valide capacità imprenditoriali esistenti settore »; dell'efficienza dei servizi pubblici, tutti temi sui quali da tempo si è consolidato un giudizio ampiamente negativo.

Parallelamente a questi fenomeni, la realtà salariale italiana si è gradatamente avvicinata nell'ultimo decennio a quella media europea, allineandosi quasi con essa per quanto concerne il costo del lavoro. E su questa nuova realtà, unica ad aver tratto stimolo dalla partecipazione alla Comunità, si sono inseriti i rinnovi contrattuali da poco conclusi, che hanno interessato oltre tre milioni di occupati nell'industria, comportando aumenti molto vicini a quelli dei contratti stipulati nel 1969.

Secondo il dottor Carli un complesso di nuovi oneri è così ricaduto su imprese che avevano cominciato a riacquistare un soddisfacente grado di equilibrio interno, frapponendo ostacoli al consolidamento dei cenni di ripresa manifestatisi negli ultimi mesi dell'anno e, soprattutto, al rilancio degli in-

vestimenti avviatosi in conseguenza della tendenza al riassorbimento della capacità disponibile degli impianti e del miglioramento dei profitti.

Sulle prospettive economiche peso determinante continua peraltro ad avere l'aumento dei prezzi, sulla cui analisi la relazione si sofferma in modo particolare. Una tempesta inflazionistica senza precedenti ha investito il mondo occidentale e il processo espansivo delle economie che ne fanno parte potrebbe esserne sconvolto. Ciò vale in particolare per l'Italia dove i prezzi sono pervenuti negli ultimi mesi ad un livello tra i più elevati nell'ambito dei paesi industriali, anche per il potenziale inflazionistico accumulatosi nell'ultimo triennio. Nel valutare le possibili terapie, un cenno è fatto alla situazione di arretratezza e di eccessiva frammentazione dell'apparato produttivo, ma sorprende la cautela nel giudizio sulla legge di riforma del commercio varata nel 1971, che Carli sembra riconoscere potenzialmente idonea ad incidere sulle strutture del settore considerato, anche se finora tale effetto non si è verificato.

Interessante è mettere in luce, sempre sul piano delle terapie antinflazionistiche, l'opinione del Governatore della Banca d'Italia che mentre sembra confermare da un lato i dubbi sull'efficacia delle manovre monetarie e fiscali, dall'altro vi ritiene inevitabile il ricorso. Si può leggere infatti nelle considerazioni finali: « La constatazione della difficoltà di conseguire con immediatezza l'effetto di contenere l'aumento dei prezzi mediante il ricorso alla manovra fiscale e monetaria ha indotto un gran numero di paesi industriali ad introdurre controllo amministrativi sui prezzi e sui redditi. I controlli hanno avuto efficacia nel rallentare temporaneamente il ritmo di accrescimento di costi e prezzi, consentendo all'aumento della domanda di suscitare incrementi di produzione. Al momento dell'eliminazione dei controlli si sono manifestati fenomeni di rapida riaccelerazione dei prezzi; ma, nel complesso, l'esperienza è da giudicare non negativa. Non vi è motivo di respingere l'impiego di questo strumento nel nostro paese, pur nella consapevolezza che difettiamo di

idonee strutture amministrative, eventualmente applicando il controllo ad un numero limitato di prodotti ».

Ma più avanti, tenuto conto dell'evoluzione della spesa pubblica e dell'andamento dei conti con l'estero: « Si delineano le condizioni nelle quali occorrerà mettere mano agli strumenti della regolazione della domanda per contenere le pressioni sulle risorse reali, diverrà manifesta l'esigenza di interventi correttivi da attuare mediante l'inasprimento dell'imposizione. Se gli interventi regolatori della domanda saranno affidati alla manovra monetaria, non potranno non urtare contro l'irrigidimento dei vincoli posti dall'espansione del volume dei titoli a lungo termine creati per il finanziamento del settore pubblico ». E ancora: « Se si rendesse necessario operare un contenimento del volume globale del credito, esso, per la rigidità della domanda da parte dei settori pubblici, si concentrerebbe sui settori direttamente produttivi. Si leverebbero di nuovo alte le grida; alle autorità monetarie si attribuirebbero responsabilità che risalgono alla diffusa incapacità d'innovazione, con chiarezza di vedute. La descritta concatenazione di eventi diverrà inevitabile, se non si rifiuterà per un congruo periodo, l'accoglimento di proposte di nuove spese statali ». C'è in proposito da dire che un principio di restrizione creditizia si è già delineato con le misure del 18 giugno.

Lo schema di politica economica, che Carli traccia come alternativa agli errori continui del passato anche recente, appare improntato a convinzioni abbastanza diffuse, anche se è doveroso riconoscere una maggiore accentuazione del ruolo delle riforme sociali.

In questa visione assume un significato determinante l'affermazione che « lo sviluppo del paese necessita di un nucleo centrale produttivo, spinto dalla concorrenza internazionale a mantenersi all'avanguardia nel campo dell'efficienza, che svolga un'azione di stimolo nei confronti dell'intero sistema e che dia il proprio determinante contributo all'equilibrio dei conti con l'estero ».

Un alto grado di consenso si è ormai parimenti e finalmente formato sulle altre indicazioni fondamentali, quali: il riconosci-

mento del mercato nella sua funzione di sintesi dei rapporti fra la domanda e l'offerta e di rivelatore di efficienti combinazioni dei fattori produttivi, in un contesto istituzionale capace di contenere le tendenze oligopolistiche; l'identificazione dell'impresa quale fatto organizzativo conformato al principio dell'economicità della gestione e rispondente alle esigenze di specializzazione e di decentramento decisionale imposte anche dai moderni processi produttivi; e la necessità di non estendere ulteriormente l'area pubblica. La successiva affermazione, invece, meriterebbe probabilmente qualche chiarimento. « La composizione della domanda è la scelta fondamentale che può essere lasciata alle forze del mercato alla condizione che esse siano orientate dall'intervento dell'autorità politica verso obiettivi che incontrino il consenso dei cittadini. . . L'efficienza dell'intero sistema, infatti, è data dalla sua capacità di soddisfare fini che, in quanto rilevanti per la società nel suo complesso, trascendono quelli immediati delle singole unità produttive ». Viene con ciò riproposta una visione di economia programmata. Ma se giustamente la qualificazione della domanda globale ai fini del soddisfacimento delle esigenze prioritarie della collettività deve avvenire mediante la spesa pubblica, la precedente affermazione che la composizione della domanda è la scelta fondamentale da riservare alle forze di mercato opportunamente indirizzate acquista un significato incerto. Andrebbe almeno chiarito nel quadro dell'auspicata diversa composizione della domanda globale quale dovrebbe essere il ruolo dei consumi privati.

Comunque si tratta di problema non immediato. Infatti, come per la manovra monetaria, di cui si riconoscono i limiti ma poi la si ritiene inevitabile per difetto di più appropriate politiche (leggi: politica dei redditi), così per le riforme sociali si sottolinea l'indispensabilità, si definisce falso il dilemma congiuntura-struttura, ma poi sconsolatamente si ammette che « nella situazione presente, non si può fare a meno di prendere atto dell'incapacità del settore pubblico di effettuare nell'immediato futuro una adeguata politica di investimenti sociali ».

accompagnando tale riconoscimento d'impotenza con il monito che questa grave limitazione non può essere accettata « nel medio periodo ».

I dati apportati da Carli a sostegno della sua amara convinzione sono tali in effetti da far cadere molte illusioni: il peso dei pagamenti per investimenti diretti della pubblica amministrazione rispetto al complesso della spesa pubblica è notevolmente diminuito, passando dal 10,5 per cento in media negli anni '50, al 7,8 per cento del decennio successivo ed al 6,4 per cento negli anni più recenti.

Ma ammesso che si possa nel medio periodo rimuovere gli ostacoli che impediscono alla pubblica amministrazione di divenire il centro propulsore della nuova composizione della domanda, che cosa si deve fare nel frattempo? A questa domanda la risposta nella relazione della Banca d'Italia non c'è; ma non è certo facile trovarla altrove.

Come è apparso chiaro dall'analisi compiuta, il Governatore della Banca d'Italia aveva nel maggio scorso colto nel segno con un linguaggio più aspro del consueto.

Non è difficile individuare i punti deboli di un processo di involuzione economica nelle temperie che attraversiamo, e sottolineare i problemi lasciati irrisolti, da una società in rapida impetuosa e confusa trasformazione. Vana fatica è quella di rivolgere alla nostra parte qualificazione di qualunquismo di maniera. Sia chiaro: i rilievi, le critiche cessano di essere qualunquistici e contemporaneamente assumono valore e validità, nella misura in cui offrono un'alternativa globale dentro e fuori il sistema, per superare i problemi e i punti morti.

In una situazione di tal genere, è invece qualunquistico parlare di una nuova concezione strategica della evoluzione economica: le riforme di struttura.

Contrapporre una politica delle riforme contro la pretesa « reazione », significa voler ancora una volta combattere e vincere una battaglia, nella guerra nominalistica delle parole, delle etichette magiche che dovrebbero avere il potere di trasformare, agli occhi di sprovveduti e del culturame prezzolato o ge-

nuflesso delle sinistre, ogni aspetto della realtà. In questo momento, in cui si mira a spezzare il processo di sviluppo neocapitalistico, ritornano al nostro ricordo le chiare parole di Riccardo Lombardi quando dieci anni or sono dichiarò di voler gettare dei bastoni tra le gambe del neocapitalismo italiano, perchè non raggiungesse gli obiettivi di progresso economico e di giustizia sociale. L'ubriacatura di riforme sbagliate, come la nazionalizzazione dell'energia elettrica, la sterilizzazione delle Borse Valori, la presenza di una sinistra velleitaria che si muove con fini chiaramente eversivi, hanno creato un clima di sfiducia e di rassegnazione in cui si muovono oggi gli operatori economici pubblici e privati. Lo stesso Salvemini dette una definizione della sinistra velleitaria e sterile che tutt'oggi è valida: « Non sa quello che vuole, ma lo vuole subito ».

Si è parlato, negli ultimi due mesi, in sede ufficiale, di previsioni improntate a ripresa incipiente, ma per tre anni consecutivi tali prospettive di consolidamento sono andate deluse. Scriveva recentemente, in un editoriale del direttore « Mondo economico » che l'amara esperienza passata dovrebbe quanto meno indurci a cautela nel prospettare il futuro. Noi assumiamo che, in questo clima di confusione, non ci potrà essere inversione di tendenza. Infatti, nel settore industriale, malgrado la « persistente scarsa vivacità della produzione », si sono notati segni di ripresa, ma l'occupazione, come vedremo, ha segnato cifre negative,

Un'indagine approfondita mostra facilmente le cause vere di un'involuzione ancora in atto.

Se, apparentemente, le importazioni hanno ripreso ritmo e le esportazioni continuano ad essere, con un tasso di aumento superiore al 37,0 per cento, la componente più dinamica della domanda globale, in realtà (amara realtà) si esporta ancora a prezzi competitivi, ma non certo non remunerativi. Quindi si esportano, non soltanto risorse disponibili, ma anche capitali e valute. Di fronte a queste perplessità, i settori chiave sono in profonda crisi destabilizzante.

Nei primi otto mesi di quest'anno le importazioni sono state pari a 9.787 miliar-

di, e le esportazioni a 7.910 miliardi di lire. Confrontando questi dati con quelli dello stesso periodo dell'anno scorso, si registra un aumento del 37,0 per cento per le importazioni, e del 13,6 per cento per le esportazioni. Seguendo l'andamento nei vari mesi di quest'anno si nota una progressiva contrazione nel saggio d'incremento delle importazioni, ed invece una progressiva accelerazione di quello delle esportazioni.

Difatti, anche per questo motivo, il saldo passivo della bilancia commerciale tende ad essere meno vistoso di quello che si poteva prevedere in relazione all'andamento del commercio estero nei primi mesi dell'anno. Comunque, il saldo passivo nei primi otto mesi è risultato pari a 1.887 miliardi di lire, con un più che notevole incremento rispetto a quello registrato nello stesso periodo dell'anno scorso (176 miliardi di lire): incremento in parte dovuto all'aumento dei prezzi, ma anche a quello delle quantità fisiche importate.

S'è già detto, nelle scorse rassegne, che questo andamento del commercio con l'estero è in netto contrasto con quanto ci si poteva attendere dopo la fluttuazione e la conseguente svalutazione della lira rispetto alle valute europee. Comunque, il rallentamento delle importazioni e l'accelerazione delle esportazioni sembra il risultato d'una più attiva incidenza dei provvedimenti monetari a suo tempo adottati. Non si dimentichi, tuttavia, che l'aumento delle esportazioni, a parte i vantaggi valutari che derivano dalla valutazione della lira, può anche essere determinato dal blocco dei prezzi sul mercato interno, che spinge gli esportatori a vendere merci in quantità maggiori nel resto del mondo, dove vi è la possibilità di migliori ricavi.

Il disavanzo della bilancia commerciale pesa, naturalmente, sulla bilancia valutaria.

Nel considerare, e soprattutto nel comparare, i dati del primo semestre del 1973 con quelli dello stesso periodo dei due anni precedenti, non si può fare a meno di tener presente che l'oscillazione della lira, e soprattutto la creazione di diversi mercati (lira commerciale, lira finanziaria, lira parallela, e via dicendo) ne ha modificata la struttura.

Per esempio, la forte riduzione dell'apporto dei servizi, ed in particolare dei viaggi all'estero, può anche essere determinata dal fatto che i turisti entrano in Italia con lire acquistate al di là della frontiera ad un cambio più favorevole. Le valute cedute da questi turisti, ed anche dagli emigrati, alimentano poi, assieme ad altri flussi, il mercato cosiddetto parallelo della lira, che è di circa un 10 per cento superiore a quello della lira finanziaria, il quale a sua volta è superiore di circa il 10 per cento a quello della lira commerciale che si calcola una svalutazione di circa l'11-18 per cento rispetto alle quotazioni del gennaio scorso.

Con tutta probabilità, non solo i viaggi all'estero, in entrata ed in uscita, le rimesse degli emigrati e così via, alimentano il mercato della lira parallela. Esaminando in modo più particolareggiato le varie voci della bilancia dei pagamenti, si riscontrano sfasamenti che possono spiegarsi solo con la copertura di fuoruscite di capitali. Al limite, si può anche supporre che il forte disavanzo dei pagamenti rispetto gli incassi concernenti le merci copre in parte fuoruscite di capitali, nonostante i provvedimenti adottati per evitare dilazioni nei pagamenti e negli incassi.

Nel primo semestre del 1972 le banconote italiane accreditate in conto capitale sono ammontate a 464 miliardi di lire. Nel 1973 si sono ridotte a 22 miliardi di lire. Ciò però non ha consentito di fermare le fuoruscite di capitali che hanno preso altre vie. Tutt'al più s'è reso inservibile uno strumento per la loro misurazione. Infine, il provvedimento di richiedere il versamento del 50 per cento degli investimenti all'estero ha certamente arrestato questo flusso ufficiale, ma probabilmente ha contribuito a dilatare quello clandestino.

I dati dianzi riportati consentono pure altre considerazioni, e precisamente di rilevare un forte afflusso di capitali, afflusso che ha consentito di mantenere il disavanzo della bilancia valutaria entro limiti tollerabili. A questo proposito si può, anzi, ricordare che nei due mesi successivi di luglio ed agosto, la bilancia si è chiusa con un disavanzo di 17 miliardi in luglio, e con un



avanzo di 527 miliardi di lire in agosto. Per questi due mesi non sono ancora disponibili i dati riguardanti la ripartizione tra partite correnti e movimenti di capitale. Ufficiosamente è però possibile dire che l'afflusso di prestiti esteri ha contribuito in misura determinante a formare l'avanzo registrato in agosto.

Tutto considerato, in agosto le riserve ufficiali nette erano pari a 3.245 miliardi di lire. Siamo sempre al di sotto dei 3.460 miliardi nel dicembre del 1972, e dei 3.884 miliardi di lire nel dicembre del 1971. Ma la cifra di agosto rappresenta un netto miglioramento rispetto a quella dei mesi precedenti, e ciò deve proprio all'aumento delle valute convertibili affluite con i prestiti esteri dianzi ricordati.

Ora, è evidente, che esclusa una inflazione da domanda, le componenti della destabilizzante lievitazione dei prezzi non possono che essere:

1) inflazione da costi, da non intendersi solo riferita ai salari monetari o ai costi globali del lavoro, ma al costo del danaro, alla mancanza del capitale di rischio, alla riduzione del fenomeno dell'autofinanziamento, al costo dei trasporti, alla crisi energetica ed in specie carburante data la presa di coscienza dei popoli arabi e l'aumento del 300 per cento del petrolio di provenienza Nord-Africa, alla svalutazione della moneta, all'aumento dei prezzi dei servizi amministrati, all'introduzione dell'IVA, alla rincorsa, in parte automatica attraverso il congegno della scala mobile, tra prezzi e salari, all'avvio a soluzione, attraverso una coscienza ecologica, dei problemi relativi all'inquinamento dell'aria, delle acque, in una parola, della « natura »;

2) il consuntivo per l'agricoltura è denso di preoccupazioni. Se per alcuni prodotti, come per il grano, si sono registrati netti cali, per altri, per esempio per il risone e l'uva da vino, si sono registrati aumenti considerevoli. Nonostante gli investimenti, la produttività globale del nostro sistema agricolo appare piuttosto in calo che in crescita. Questo fatto ed altri ancora come la diminuzione dell'attribuzione di grano di fronte all'accrescersi quantitativamente e differen-

ziarsi qualitativamente della domanda, non hanno mancato di determinare vive preoccupazioni. La concessione di un premio aggiuntivo di lire 1.000 al quintale per il grano duro consegnato all'ammasso valida fino al 30 settembre e prorogata fino al 31 ottobre non ha dato risultati favorevoli. A fine settembre i produttori di grano duro ne avevano praticamente consegnato all'ammasso solo 535.000 quintali, cioè poco più del 2 per cento del fabbisogno dell'industria della pasta.

Il prezzo interno del grano duro in confronto col prezzo internazionale, 12.350 lire contro 18.000 lire completano il quadro negativo.

La svalutazione della lira e l'allineamento della lira verde e cioè, in pratica, un aumento parallelo dei prezzi di intervento avranno come conseguenza un'ulteriore spinta al rialzo;

3) la produzione industriale ha proseguito nella sua corsa all'aumento. Una corsa iniziata in aprile, e cioè dopo la cessazione degli scioperi in seguito alla conclusione d'alcuni importanti accordi sindacali.

Un fatto che merita di essere posto in rilievo, anche se è ben noto che le fluttuazioni di carattere stagionale tendono a diminuire di importanza, quando aumenta la produzione. I dati sono riportati nella seguente tabella, elaborata da Mondo Economico.

	1972 (base 1970 = 100)	1973	+ o - in % sullo stesso mese	+ o - in % sullo stesso periodo
Gennaio	99,8	103,7	+ 3,9	+ 3,9
Febbraio	103,9	101,5	- 2,3	+ 0,7
Marzo	112,8	111,7	- 1,0	+ 0,1
Aprile	98,8	107,7	+ 9,0	+ 2,3
Maggio	109,9	119,6	+ 8,8	+ 3,6
Giugno	102,5	113,0	+ 10,2	+ 4,7
Luglio	106,3	122,4	+ 15,1	+ 6,2
Agosto	69,1	(78,5)	(+ 13,6)	(+ 6,9)
Settembre	111,1			
Ottobre	120,9			
Novembre	110,9			
Dicembre	103,3			

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Da questi dati risulta, dunque, che nei primi otto mesi dell'anno, e cioè tenendo conto anche del numero indice provvisorio di agosto, la produzione industriale è aumentata del 6,9 per cento. Adesso, si è in grado di stimare l'aumento complessivo della produzione nel 1973, che s'aggirerà probabilmente intorno al 7,5 per cento. Per conseguire questo risultato, però, negli ultimi quattro mesi dell'anno la produzione dovrà aumentare con un ritmo piuttosto sostenuto, anche se meno rilevante di quello registrato dall'aprile in poi.

Per giustificare la previsione d'un lieve rallentamento del ritmo d'incremento della produzione industriale, si possono avanzare varie ipotesi. Intanto, si deve tener presente che l'aumento della produzione industriale è dovuto in parte alla formazione di scorte, ed in parte ad un aumento della domanda, anche di beni strumentali. È difficile assegnare un peso a questi due fattori. Sta il fatto che la formazione di scorte in misura superiore a quella normale sarà inevitabilmente contenuta, se non altro per la stretta creditizia in atto, di cui si parlerà in seguito.

Anche su questo punto è difficile dire qualcosa di preciso. Difatti, sui mercati internazionali i prezzi delle materie prime non aumentano più con il ritmo di qualche mese fa. E ciò potrebbe indurre i così detti « speculatori » a riconsiderare la loro politica d'acquisto, in relazione all'aumento della disponibilità di mezzi monetari, e all'aumento del costo del denaro.

Sempre in tema di previsioni, si deve pure tener presente che da qualche tempo le tensioni sindacali tendono ad accentuarsi, per cui vi è la possibilità che la produzione subisca qualche arresto per scioperi. Le centrali sindacali tendono a gettare acqua sul fuoco. Ma ormai tutti sanno che tra le stesse centrali si manifestano scavalcamenti e soprattutto che nell'ambito delle singole imprese non sempre s'ubbidisce alle direttive che vengono dall'alto.

S'è già detto, ma conviene ripeterlo, che i prezzi all'ingrosso tendono ancora all'aumento, e non solo come riflesso del loro andamento sul mercato internazionale, ma an-

che per interventi di fattori interni, e cioè, in altre parole, per l'aumento dei costi. Tuttavia, anche in questo campo si nota un leggero raffreddamento della situazione. Per esempio, in agosto, i prezzi all'ingrosso sono aumentati dell'1,2 per cento, mentre erano aumentati ancora del 2,4 per cento nel mese di luglio. Sicchè, nei primi otto mesi dell'anno, l'aumento complessivo di questi prezzi è stato del 13,6 per cento, e cioè, in termini annuali, di quasi il 24 per cento.

Qualcuno ha ritenuto di dover rilevare una certa contraddittorietà tra l'aumento della produzione industriale e quello dei prezzi all'ingrosso. Non vi è invece alcuna contraddizione. Quando i prezzi all'ingrosso aumentano con un ritmo così accelerato, la sola cosa che ci si può aspettare è che anche la produzione industriale tende ad aumentare, proprio per l'insorgere di quei fattori speculativi come, con demagogico linguaggio, s'usa definire il comportamento di coloro che tendono a cautelarsi di fronte all'aumento dei prezzi.

I numeri indici dei prezzi di consumo sono aumentati in agosto dello 0,6 per cento e cioè in misura pari a quella registrata in luglio. In complesso, nei primi otto mesi dell'anno l'aumento è stato del 7,8 per cento. In termini annuali, cioè, di quasi il 12 per cento. Anche in questi settori si nota un certo rallentamento, ma non così rilevante come forse ci si aspettava, tenendo presente che in agosto era già in vigore il blocco dei prezzi dei 21 generi di largo consumo e che in questo mese per effetto delle ferie, la domanda dei beni di consumo subisce radicali modificazioni, in relazione allo spostamento dei consumatori dai luoghi di abituale residenza verso quelli di villeggiatura.

Comunque, si tratta sempre di fatti che riguardano il passato, mentre ora quel che più importa è il periodo del « dopo blocco ». Per instaurare il blocco dei principali prezzi al minuto e dei prezzi all'ingrosso delle imprese di grandi dimensioni, si è dovuto far riferimento, sia pure in modo parziale, alla esperienza di altri sistemi. Ma finora non si è pensato al « dopo-blocco », e cioè a quell'insieme di provvedimenti atti a graduare

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nel tempo l'aumento dei prezzi, in relazione a quello dei costi tuttora in corso. Se qualcuno ha pensato al « dopo-blocco » lo ha fatto in modo del tutto distorto, e cioè col solito sistema all'italiana del fare e non fare, del dire e non dire. Per quanto riguarda i prezzi al consumo, si sa, per esempio, che non è possibile mantenere il prezzo attuale del pane e della pasta, a meno che lo Stato non intervenga per pagare la differenza tra il costo attuale del grano e quello del passato. Ma se così fosse, arginare il disavanzo del bilancio dello Stato diventerebbe un compito impossibile, come già sta diventando per altre richieste.

Si sa pure che quasi tutte le imprese industriali sottoposte al blocco dei prezzi hanno presentato in tempo utile la richiesta di rivederli, in relazione all'incessante aumento dei costi. Ad alcune è già stato risposto in modo negativo. Siccome, però, devono decorrere sessanta giorni dalla presentazione della richiesta per ottenere un provvedimento liberatorio, c'è il pericolo che al cinquantesimo giorno, per interrompere i termini, si risponda che la documentazione non è sufficiente, sottoponendo per tal modo le imprese a procedure defatiganti, e certamente dannose per il funzionamento del sistema economico.

Il minimo che può capitare è la scomparsa di merci sul mercato, sia perchè non prodotte, sia perchè esportate a prezzi più convenienti. Oppure, peggio ancora, la formazione d'un mercato nero. Tutto questo si verifica già ma il fenomeno potrebbe diventare ancora più grave.

L'aumento della produzione ha ovviamente determinato un aumento dell'occupazione in campo industriale, sia pure in misura più ridotta. Dal che si può desumere che è pure aumentata la produttività per unità di lavoro, che è un qualcosa di molto diverso dalla produttività globale, la quale tiene, anzi deve tener conto, della produttività del macchinario posto a disposizione degli occupati per consentire un aumento della produzione.

La seguente tabella elaborata da « Mondo Economico », riporta i dati delle forze di lavoro occupate in luglio nei vari settori, di

quelle inoccupate, nonchè dell'altra popolazione, vale a dire di quella che non fa parte delle forze di lavoro.

	Luglio 1971	Luglio 1972	Luglio 1973
(in migliaia di unità)			
1. Forze di lavoro occupate	18.827	18.508	18.813
1.1 Agricoltura	3.718	3.357	3.226
1.2 Industria	8.157	8.052	8.140
1.3 Altre attività	6.952	7.099	7.447
(di cui sottoccupate)	231	233	211
2. Forze di lavoro inoccupate	583	721	606
2.1 Disoccupati	236	238	190
2.2 In cerca prima occup.	347	483	416
3. Tot. forze di lav. (1+2)	19.410	19.229	19.419
4. Non forze di lavoro	33.685	34.309	34.589
5. Totale popolaz. (3+4)	53.095	53.538	54.008

Dunque, nel settore agricolo è continuata la diminuzione dell'occupazione. Nel giro di un anno è diminuita di 131 mila unità, pari al 3,9 per cento. Nel settore industriale, come si è appena detto, l'occupazione è aumentata, e precisamente di 88 mila unità, pari all'1,1 per cento. Ma quel che più salta all'occhio è il fortissimo aumento registrato nel settore terziario, dove sempre nel giro d'un anno, le altre attività hanno visto aumentare gli occupati di 348 mila unità, pari al 4,9 per cento.

Non si può negare che lo sviluppo, sia pure rallentato, del nostro sistema economico porti con sè un aumento dell'occupazione nel settore terziario. Ma da queste cifre risulta piuttosto l'impressione che si tratti di un aumento patologico, e cioè d'una pseudo occupazione, che nulla ha a che fare con la produzione di servizi veramente utili alla collettività. Il fenomeno è tanto più pericoloso in quanto gli incrementi di produttività nel settore terziario sono molto lenti, mentre invece le remunerazioni aumentano in misura pari, se non superiore, a quelle registrate negli altri settori produttivi.

Ciò contribuisce ad accentuare le pressioni inflazionistiche di tutto il sistema, poi-

chè lo sfasamento tra il saggio d'incremento della produttività e quello dei redditi monetari degli occupati nel settore terziario determina ulteriori squilibri tra l'offerta fisica di servizi e la domanda espressa in termini monetari.

Quest'aumento dell'occupazione nel settore terziario, spiegabilissimo non appena si tenga conto dell'accentuazione di alcuni difetti strutturali del nostro sistema economico per effetto delle perturbazioni verificatesi in questi ultimi anni, ha dato luogo a qualche discussione.

Qualcuno ha ritenuto di poterlo attribuire alla sostituzione dell'imposta generale sull'entrata, molto evasa, con l'imposta sul valore aggiunto, che offre meno possibilità di evasione. Ciò avrebbe indotto i commercianti, gli albergatori, e così via, a denunciare tutti i loro dipendenti, accrescendo per tal modo l'occupazione in modo fittizio. Quest'ipotesi non tiene però conto delle modalità con cui viene eseguita la rilevazione delle forze di lavoro. Si tratta, infatti, d'una rilevazione effettuata col metodo del campione presso le famiglie, e non presso le imprese.

Malgrado la ripresa, la situazione a nostro avviso è di una gravità senza precedenti. E la gravità è pari non solo alla responsabilità dei Governi precedenti e dell'attuale ma anche delle maggioranze parlamentari che passano indenni e silenziose dinanzi al fenomeno, ormai evidente e dilagante, della paralisi del Parlamento. Si governa solo con decreti-legge. Noi siamo d'opinione che la situazione non possa risolversi se non attraverso una illuminata programmazione economica, in un clima di libertà, programmazione formata dalle categorie economiche che saranno poi le destinatarie della programmazione stessa. Basta pensare alla confusione di lingue nel problema del Mezzogiorno, rimasto insoluto anche con la nuova disciplina legislativa che nominalisticamente mira ad inquadralo su un piano prioritario di organica e unitaria visione della programmazione nazionale che, nella realtà, è l'oggetto misterioso della vita politica italiana. Se la nuova disciplina ha migliorato e ha reso più aderenti alle esigenze delle zo-

ne depresse gli incentivi per gli investimenti industriali; se sono state aumentate le percentuali degli investimenti degli enti a partecipazione statale e le riserve di commesse per le aziende produttrici del Mezzogiorno, ha lasciato assai perplessi nei riguardi dei nuovi strumenti operativi e delle presunte procedure, giustificate come conseguenza dell'istituzione dell'ordinamento regionale.

Procedure che vanno al di là delle attribuzioni che la Costituzione riserva alle Regioni a statuto ordinario, assecondando la loro tendenza, sempre più decisa, a sottrarsi ad una responsabile visione della situazione globale. La partecipazione delle Regioni alla determinazione degli interventi e la attribuzione della competenza al CIPE per l'approvazione dei progetti speciali della Cassa per il Mezzogiorno, hanno creato inconvenienti e compromessi che incidono sulla organicità dei programmi e delle relative scelte ed inseriscono la lentocrazia nelle procedure e negli interventi. La programmazione, influenzata dal malinteso campanilismo o da contrasti tra le Regioni o nell'ambito delle stesse Regioni, più o meno interessate, è stata fattore di fallimento di una seria programmazione economica ed ha determinato quella confusione nella emissione dei pareri di conformità, che il Governo ha dichiarato di voler riesaminare, senza por mente agli ostacoli di carattere giuridico. Continuano così gli inconvenienti e gli sperperi di miliardi, lamentati per il passato, essendo venuta meno quella radicale trasformazione degli organi erogatori e la concentrazione delle loro attività, in determinati settori di ben delimitati comprensori industriali, agricoli, con particolare riguardo all'irrigazione, e turistici per cui erano stati impiegati cospicui mezzi finanziari allo scopo di portarli in piena valorizzazione economica, cioè in piena produttività. Sussistono tuttora, nel Mezzogiorno, sacche di depressione ignorate dai Ministeri competenti e dalle Regioni. Interventi non programmati che frustrano il sollecito rendimento economico dei comprensori di concentrazione, volendo soddisfare tutte le istanze anche in zone dove le condizioni dell'am-

biente non consentiranno mai di mettere a profitto il capitale da impiegare nè da risolvere, *in loco*, i tradizionali problemi sociali. Basta pensare alla politica degli incentivi che ha visto calare dal Nord industriali a piantare cattedrali nel deserto, salvo, utilizzati capitali, che hanno formato oggetto di contributo a fondo perduto, di crediti agevolati, chiudere le cattedrali e tornare al Nord lasciando delusione e miseria. Basta pensare all'agricoltura fortemente differenziata per la disparità degli ambienti naturali sui quali insiste, e per la diversità delle strutture di conduzione, di produzione, che ne costituiscono l'ossatura. Come ha riconosciuto il Consiglio nazionale della economia e del lavoro, l'organo più serio e più inascoltato dai Governi che si sono succeduti, l'ammodernamento delle strutture aziendali pone ardui problemi tecnici, economici, sociali, finanziari, fiscali. Le scelte produttive e le pratiche colturali, per la carenza di una valida educazione professionale, sono interferite da criteri empirici. Il triangolo Stato-Regioni-CIPE opera a fatica in un clima di sfiducia, di incomprensione, di mal compresa emulazione. Basta pensare alla situazione delle piccole aziende, trovatesi di fronte al dilemma della subordinazione o del dissolvimento. Occorre porsi il problema non certo sotto il profilo degli interventi paternalistici e discriminatori, ma in termini reali di produttività e di esistenza.

Una fattiva inserzione delle piccole imprese nelle future vicende dello sviluppo economico, postula però l'adozione di adeguate misure che possono favorirle nelle profonde modificazioni strutturali a cui esse pure dovranno sottostare.

La politica economica nei confronti delle minori imprese deve avere, come fine fondamentale, quello di aiutare lo sviluppo e il rafforzamento e favorirne quindi il passaggio alle dimensioni ottime che tendono, inevitabilmente, a crescere e alle forme giuridiche tecnicamente più evolute, come ad esempio, il passaggio da imprese individuali a società.

Nell'ambito di una politica del genere è soprattutto indispensabile che vengano maggiormente adeguati gli strumenti di finan-

ziamento a favore delle piccole e medie imprese: queste, che per le loro necessità correnti attingono al credito ordinario, si trovano spesso in gravi difficoltà quando debbono risolvere grossi problemi di finanziamento che segnano le tappe cruciali dello loro esistenza (costituzione, espansione, della produzione, rinnovo e conversione di impianti, crisi economica, eccetera). Ad alleviare questa difficile situazione, i Governi e la finanza privata di molti Paesi, consci dell'importanza del ruolo svolto dalle piccole e medie industrie, hanno provveduto a dar vita ad iniziative di ogni genere. È da notare, peraltro, che a ciò si è giunti spesso anche per merito dell'azione collettiva ed organizzativa svolta in ogni direzione dalle piccole e medie industrie, azione il cui inizio ha coinciso con lo affermarsi fra esse di un nuovo spirito di cooperazione, di una moderna coscienza di categoria, con l'abbandono del tradizionale criterio individualistico di lotta che ne caratterizza un tempo la condotta.

In merito va ricordata, in Francia, la legislazione relativa alle *sociétés de caution mutuelle* integrata recentemente in guisa da rendere più facile il finanziamento nelle piccole e medie imprese agevolandole nel reperimento delle garanzie creditizie.

In Germania, oltre a particolari forme creditizie concesse per aumentare la produttività delle piccole e medie imprese, va ricordata la attività delle cosiddette « comunità di garanzia » che, con fondi derivanti dallo Stato e dalle imprese maggiori e su avallo del Governo federale o dei *Länder* si preoccupano del reperimento delle garanzie creditizie onde agevolare il finanziamento delle piccole e medie imprese.

Un cenno a parte merita la legislazione statunitense relativa alle *small business administration* istituita per offrire alle piccole imprese la possibilità di rafforzare e sviluppare la propria capacità produttiva e potenziale attraverso consulenza su problemi creditizi e assistenza ad ottenere adeguati finanziamenti a ragionevole tasso d'interesse e consulenza tecnica per la soluzione dei problemi concernenti la produzione.

Nell'affrontare in concreto il problema della politica economica nei confronti delle

minori imprese, il primo problema che sembra doversi porre è quello della loro definizione. Di fatto, è alla definizione che sono legate provvidenze e facilitazioni che l'azienda perde non appena esce dai limiti della definizione stessa. In merito, appare del tutto evidente la conseguenza negativa di una troppo rigida definizione che porterebbe a cristallizzare le imprese nelle forme giuridiche e nelle dimensioni raggiunte. Le provvidenze, in tal caso, per così dire si trasformerebbero in un premio al mantenimento delle dimensioni minori o di certe forme giuridiche agendo, evidentemente, in maniera contraria allo scopo che esse si dovrebbero prefiggere. Basta pensare alla ricerca scientifica che è la « cenerentola » nei bilanci delle imprese pubbliche e private.

La situazione che si presenta nei riguardi della ricerca scientifica in generale nel nostro Paese, non è certamente brillante: nel panorama, le note particolarmente negative appaiono il contributo statale alla ricerca e le condizioni legislative-amministrative (anche fiscali) cui la stessa è sottoposta. Dalla relazione generale sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica in Italia, apprendiamo che il nostro Paese è la « cenerentola » nel concerto internazionale. Per contro, si hanno, trascurando le somme assai maggiori di USA e Gran Bretagna, le seguenti cifre (la prima è la percentuale sul prodotto lordo, la seconda la spesa in lire per abitante): Germania occidentale: 2,04; 20.760 - Francia: 1,59; 16.460 - Svezia: 1,65; 18.230 - Belgio: 0,89; 8.260 - Paesi Bassi: 1,81; 12.540. Siamo quindi molto ma molto distanti dagli altri Paesi, nostri diretti concorrenti.

In Italia, è soprattutto carente l'azione pubblica e ciò inevitabilmente si ripercuote sulla ricerca industriale. In effetti, mentre in Italia il contributo dello Stato alle spese per ricerche svolte dalle aziende ha finora avuto un peso praticamente trascurabile, in altre Nazioni, sia pure talvolta in seguito a sollecitazioni e in vista di obiettivi particolari, essa ha raggiunto entità notevoli. pari al 60 per cento circa dell'ammontare di quelle spese negli Stati Uniti, ad oltre il 40 per cento in Gran Bretagna, a circa

il 25 per cento in Francia. La situazione è resa ancor più delicata dal fatto che proprio nel campo dei finanziamenti della ricerca industriale esiste un grave stato di confusione, testimoniato, fra l'altro, dalla polemica tra Ministro della ricerca scientifica e CNR, circa le effettive competenze e, soprattutto, dalla sovrapposizione fra iniziative che CNR e Ministero dell'industria hanno intrapreso o vanno preannunciando nel settore: il primo con la creazione di centri di ricerca specializzati in vari settori produttivi, al cui finanziamento concorre per il 50 per cento; il secondo con la progettata riorganizzazione delle stazioni sperimentali in base a criteri di finanziamento praticamente analoghi a quelli dei centri del CNR.

Occorre invece un'azione più incisiva, poiché, anche se è ovvio che sarebbe dannoso proporsi assurde mete di autonomia scientifico-tecnica, è del pari evidente che occorre evitare un'alimentazione prevalentemente esterna del progresso tecnologico nazionale. In primo luogo, il ritmo dell'evoluzione scientifico-tecnica è tale, da non poter più essere tempestivamente seguito, in molti casi, se non da chi ne controlli direttamente le fonti. Inoltre, si rileva sempre più frequentemente, in alcuni dei più importanti settori, una accentuata riduzione della disponibilità dall'estero alla concessione di procedimenti tecnicamente avanzati ed economicamente interessanti.

Lo sviluppo della ricerca scientifica del nostro Paese è subordinato ad un'adeguata soluzione di due problemi fondamentali e cioè:

quello di un effettivo e razionale coordinamento delle funzioni, delle responsabilità e delle attività dei vari centri governativi che attualmente, in forme non sempre e non ancora chiaramente precisate, a diverso titolo e con diversi inquadramenti funzionali ed organici, si occupano di ricerca scientifica, sia a livello di decisione politica che a livello operativo. Occorre, cioè, pensare ad una strutturazione dei centri anzidetti in funzione di una politica della ricerca che deve essere omogenea, coerente e non dispersiva;

quello di porre in essere misure e condizioni che siano di stimolo effettivo allo sviluppo dell'attività di ricerca presso l'in-

dustria. Lo strumento delle agevolazioni fiscali potrebbe essere convenientemente utilizzato in questa direzione di nuove e più valide applicazioni (ad esempio, negli Stati Uniti lo sviluppo della ricerca privata è stato promosso considerando i capitali investiti in essa alla guisa di « tasse pagate »). Occorrerebbe inoltre considerare con particolare attenzione l'opportunità di una più vasta ed elastica utilizzazione del sistema dei « contratti di ricerca » da parte degli organismi governativi e delle aziende industriali.

Andrebbero anche studiati concretamente i mezzi per favorire la creazione di forme cooperative ed associative di ricerca — sia in sede nazionale che europea — per superare il fattore limitativo, rappresentato dalla frequente inadeguatezza dimensionale delle aziende italiane, e ciò soprattutto nel campo delle imprese di minori dimensioni.

Di fronte ad un bilancio rigido ed avulso della realtà economica e sociale diciamo subito, e ciò risulta da tutta la nostra impostazione politica, che noi siamo favorevoli in via di principio ad una seria, corretta e illuminata politica di programmazione, e ciò per due ragioni fondamentali; innanzitutto la complessità del mondo economico moderno, i nessi di sempre maggiore interdipendenza che si manifestano in tutti i fenomeni economici su un raggio internazionale, l'affacciarsi alla ribalta di nuovi problemi a getto continuo, impongono ai Governi, non meno che agli operatori economici, la necessità di impostare la loro azione, su una base meno empirica e meno contingente, dal punto di vista temporale; impongono cioè di « programmare » le rispettive linee di condotta in una prospettiva almeno a medio termine, in una considerazione globale e il più possibile « scientifica » degli accadimenti economici, fatta sulla base di una precisa ricognizione della situazione vigente e dei problemi aperti.

La seconda ragione per cui noi siamo favorevoli alla programmazione, ragione che nel medesimo tempo definisce uno dei caratteri salienti che la programmazione stessa deve possedere, è che attraverso ad essa è possibile instaurare — nelle nostre astrat-

te democrazie basate sul principio della rappresentatività formale e indifferenziale, in attesa del verificarsi dell'evento corporativo da noi posto come alternativa al sistema — quel dialogo e quel confronto diretto tra le categorie economiche e sociali, e tra queste e lo Stato, al fine di affrontare, in comune, i problemi comuni che costituiscono la base più vera di una effettiva concezione pluralistica e coordinata della società civile.

Se i tratti fondamentali del metodo della programmazione sono dunque: esame razionale della situazione, in una prospettiva temporale adeguata, al fine di prevedere in modo globale, le necessarie politiche di intervento; esame e prevenzione di interventi fatti, però, in stretta collaborazione tra organi pubblici e categorie economiche e sociali interessate, ne discende logicamente la conseguenza che la programmazione, lungi dal portare all'accentuazione di un dirigismo più o meno autocratico sulle scelte dei singoli, deve portare i singoli a farsi attori più consapevoli delle grandi scelte di politica economica, nel cui ambito essi possono più razionalmente, ed anche più liberamente, esprimere le loro iniziative nell'interesse della collettività nazionale.

La politica di programmazione, così come è stata concepita in Italia, è invece ben lungi da tale responsabile visione, anzi è, per molti aspetti, l'opposto. Si è infatti vanificata nel nulla, che da quella impostazione è disceso. Il Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75 ed i suoi scorrimenti sono relitti archeologici, il Progetto '80 ed i piani annuali sono esercitazioni accademiche.

L'errore di questa programmazione deve ricercarsi nel fatto politico che la programmazione nasce concretamente in Italia col centro-sinistra. È anzi l'ala socialista di questo schieramento che se ne fa ispiratrice e portabandiera; in essa i socialisti e l'ala più a sinistra dei cattolici portano la loro, seppur confusa e velleitaria, ispirazione tecnocratica, di sfiducia nelle libere iniziative dei singoli, alle quali intendono sostituire la volontà, naturalmente superiormente « ispirata », dello Stato. Nascono così le polemiche

contro lo sviluppo autonomo della nostra economia (che fra parentesi aveva portato al miracolo), contro i consumi privati non rispondenti ai veri bisogni e così via e di queste polemiche e delle istanze che ne derivano si fa portavoce l'onorevole La Malfa, con denuncia dei vari squilibri cui lo sviluppo spontaneo avrebbe portato e con l'esigenza, per il Paese, di porsi sulla via di uno sviluppo guidato dall'alto e rivolto a portare, in tutti i settori della vita civile, alla vera eguaglianza.

Le negative vicende congiunturali che ne seguirono, che proprio da simili impostazioni con tutti i corollari relativi (vedi nazionalizzazione dell'industria elettrica, demagogia politica e sindacale, allegra finanza pubblica, allegra e disinvolta finanza regionale) ebbero esca e sviluppo, si incaricarono di gettare acqua sul fuoco di queste velleità, ma l'originaria ispirazione accentratrice, se pur formalmente ammorbidita, è rimasta delle volte solo tra le righe, attraverso le travagliate vicende delle varie elaborazioni di programmi di sviluppo, fino al Progetto '80, nato stanco e tuttora in fase di riposo.

Tale ispirazione accentratrice e di negazione dell'apporto creativo di una concreta collaborazione con le categorie, in definitiva di sfiducia nell'iniziativa, individuale o associata, fondata sulla libertà, si riflette innanzitutto nel metodo di formazione del programma, dei programmi annuali e del noto Progetto '80 e del suo supplemento. Tali documenti sono opera tecnocratica, confusamente miscelata da varie e spesso contraddittorie istanze politiche di vertici, con esclusione, comunque, di ogni apporto delle categorie economiche e sociali, che pur sono direttamente chiamate non solo ad eseguire il programma, ma a nutrirsi della sua filosofia. Tali categorie sono rimaste estranee, oggetto talvolta solo di consultazione. La richiesta di pareri al CNEL e il vaglio ultimo del Parlamento non possono, certo, sostituire la consultazione sostanziale, diretta, preventiva alla stessa impostazione di un programma, delle varie categorie economiche e sociali. Solo con questa consultazione è possibile registrare concretamente, armonizzando-

le a fini collettivi, le varie e legittime istanze che emergono da tutti coloro che, a vario titolo, e con varie responsabilità, partecipano alla vita della comunità nazionale. È possibile impostare i problemi della comunità, quelli generali e quelli specifici di zona e settori economici in termini realistici, al di fuori di generalizzazioni falsificanti o di miti artatamente propagati. È possibile, infine, ottenere il consenso, vero perché sentito, di tutti i protagonisti dell'economia italiana, a determinate finalità programmatiche. Non crediamo, poi, che a un risultato del genere si potrà arrivare attraverso apporti regionali, nè attraverso la disciplina delle procedure della programmazione, da tempo preannunciata dal Governo, presentata al Senato della Repubblica, due legislature orsono, ripresentata ed ancora in fase di deludente insabbiamento. Fatto molto significativo dell'indirizzo politico prevalente, non certo favorevole a genuine forme di concreta programmazione. Nella presente legislatura si è evitato persino la presentazione del relativo provvedimento. Noi abbiamo sfiducia negli strumenti in elaborazione a proposito delle procedure, sia perché dalle anticipazioni fatte in proposito appare abbastanza chiaro il tentativo di dare alla consultazione delle categorie un valore del tutto subalterno, poco più che simbolico, nei processi di decisioni volutamente accentrati, riguardo al programma. Manca poi la volontà politica di dar vita a genuine e concrete forme di consultazione, mentre invece detta volontà è chiaramente ispirata a sfiducia verso le espressioni delle autonome iniziative che salgono dal basso. Vorremmo fare due rilievi, uno di forma e l'altro di sostanza. Parlando di programma non si sa veramente a che cosa riferirci. Nessun piano programmatico, in assenza delle procedure, sovrasta l'azione economica, finanziaria, industriale. In compenso, abbiamo un Progetto '80 costituito dal noto rapporto preliminare al Programma economico nazionale 1971-75; un aggiornamento che ripete, dilatandole, alcune discorsive prescrizioni, un vero vaniloquio. Terzo, un piano annuale 1971, ed un piano 1971-75 rimasto tanto ri-



servato che tutti ne conoscono la filosofia, pochi ne conoscono l'azione: gli addetti ai lavori. In compenso, il bilancio di previsione 1974 non tiene conto nè del Progetto '80, nè del suo aggiornamento, nè del piano annuale, nè del piano quinquennale. È probabile che il carattere astratto e accentratore della nostra programmazione, si debba riflettere poi sul programma quinquennale, sui contenuti dei programmi annuali, naturalmente in modo velleitario e confuso sì da fare di questi documenti un sistema antiprogrammazione. Così come l'esigenza di un'attenta analisi della situazione esistente e dei problemi aperti di una scelta di pochi obiettivi fondamentali, tra loro compatibili, da una ragionata previsione delle risorse e delle cose concretamente fattibili, chiaramente indicate per ordine di priorità, si ha una analisi metafisica e una costruzione puramente immaginifica che discende dall'alto, da un *trust* di cervelli illuminati dal verbo marxista. Nel tanto decantato Progetto '80 vi è una pluralità di obiettivi, generali e particolari, davvero sconcertante, e che solo una distorta logica politica, ma non certo la logica economica, può far dichiarare fra loro compatibili. Si dice di volere il massimo sviluppo del reddito, ma nel contempo si vuole comprimere lo sviluppo delle zone più attive o ritenute congestionate, attraverso disincentivi o altre limitazioni. Si vuole la massima produttività negli impieghi del capitale, ma contemporaneamente si pone il postulato giusto e irrinunciabile della massima occupazione. Si vuole la massima redditività di tutti i fattori produttivi, ma nel contempo si vuole anche raggiungere una innaturale parità di diritti tra zone, settori e categorie. Manca quasi del tutto, cioè, una specifica seppur sommaria ricerca di quali siano i veri fabbisogni di infrastrutture, suddivisi secondo le zone territoriali, il grado di priorità e di urgenza e quali le migliori scelte tecniche per farvi fronte. Una riprova di questo stato di cose ci viene data dai frettolosi tentativi che si stanno attualmente compiendo per integrare gli stanziamenti nel settore della difesa del suolo.

Ci sono volute reiterate, disastrose allusioni, gli annuali nubifragi con tutte le gra-

vi conseguenze che hanno recato all'economia, al patrimonio culturale, ai beni dei singoli, per richiamare il Governo su un problema che non è certamente sorto oggi, ma che grava da tempo sull'Italia. Vogliamo cioè dire che i mezzucci, cui si ricorre oggi per spostare, nel campo degli investimenti sociali, certe priorità di spesa, dimostrano ampiamente come la programmazione, in questo settore come negli altri, risponda solo a criteri velleitari o ad esigenze di puro calcolo politico, e non invece, come dovrebbe, alla necessità di porre finalmente ordine, su una base, il più possibile razionale, nell'impiego del danaro pubblico. In termini ancor più generali giudichiamo i programmi annuali, da una parte, come confusi inventari, senza precisi limiti temporali o ordini di priorità, delle più disparate cose di cui la comunità nazionale avrebbe bisogno. Si prevedono interventi numerosissimi affastellati gli uni sugli altri, spesso contraddittori, espressi il più delle volte in termini talmente generali e generici da poter essere diretti in qualsiasi direzione. Le riforme poi si articolano dalla previdenza sociale all'urbanistica; dalle società per azioni alla burocrazia, dalla sanità ai fondi rustici, dalle case per i non abbienti al codice penale, dai trasporti all'ordinamento dello Stato. Tutte riforme che rispondono ad astratte esigenze razionalizzatrici e il più delle volte a quella filosofia centralizzatrice e autocritica, a sfondo marxisteggiante, che aleggia sul CIPE e sull'ISPE. Il nostro giudizio negativo sul metodo e sui contenuti non parte, in conclusione, da una posizione aprioristicamente negativa — per motivi politici od ideologici — di fronte al principio della programmazione, bensì avendo la prima priorità dell'adesione all'economia programmatica, da una posizione costruttiva, proprio in funzione della riconosciuta utilità che noi attribuiamo non solo per fini economici, ma per fini politici, ad una seria, illuminata, responsabile programmazione economica. Il Rapporto preliminare al programma economico inizia, nell'analisi del settore industriale, con una affermazione banale quanto scontata: « Le società industriali sono la fonte del progresso ». Il Piano Pieraccini almeno, aveva

avuto più fantasia. Aveva infatti affermato: « Lo sviluppo dell'industria costituisce una condizione di fondo per il raggiungimento degli obiettivi di aumento del reddito e dell'occupazione indicati dal programma ». Comunque, dalla constatazione lapalissiana del rapporto Ruffolo del ruolo propulsore dell'industria nei riguardi dello sviluppo della comunità vi era da aspettarsi l'indicazione delle vie, dei metodi, dei meccanismi attraverso cui poter promuovere l'espansione di questo ramo fondamentale della nostra attività economica. Nulla di tutto questo: le esigenze di sviluppo indicate quali l'espansione della produzione, l'aumento della produttività, il rafforzamento delle condizioni di concorrenza, un afflusso costante ed ordinato di capitale, l'equilibrio delle localizzazioni, la promozione delle esportazioni, sono tutti ottimi propositi, pienamente accettabili, ma sono vaghe indicazioni o rinvii o propositi contraddittori. Nasce poi il pericolo, cioè, che nel vuoto, o quasi, programmatico, si vengano ad inserire, nella concreta pratica politica, tenendo presente l'ispirazione diriggistica che serpeggia insidiosamente in tutta la filosofia del Rapporto preliminare e dei piani annuali, vincolismi di ogni genere che potrebbero essere speciosamente giustificati da stati di necessità lasciati insorgere proprio per la mancata programmazione di una politica economica organica di lungo termine. In sintesi e concludendo, il Progetto '80 prevede:

1) l'aumento del reddito nazionale nelle misure, secondo variabili previste, dal 5 per cento al 6,55 per cento;

2) gli impieghi sociali del reddito, con un tasso di variazione, sempre dal 1967 al 1980, dal 5 per cento al 7,10 per cento;

3) un ammontare di investimenti, direttamente produttivi, con un tasso di variazione dal 6,95 per cento al 19,65 per cento.

Sono questi ultimi investimenti che dovranno assicurare i previsti incrementi di reddito e, quindi, la possibilità di espandere i consumi privati e pubblici e gli investimenti sociali nella misura prevista. Le condizioni fondamentali per assicurare la realiz-

zazione dei vari obiettivi del Programma, cioè le variabili strategiche sono però:

1) che il volume e la produttività del capitale impiegato negli investimenti produttivi sia quello previsto;

2) che il risparmio totale disponibile (quindi la propensione al risparmio) sia effettivamente sufficiente a far fronte sia agli investimenti produttivi che a quelli sociali.

Sul complesso quantitativo degli investimenti previsti nel settore industriale, un importo valutato dal Progetto '80 da 4.182 miliardi nel 1967 a 13.860 miliardi nel 1980, con variazioni ad un tasso dal 6,95 al 9,65 per cento, una buona aliquota riguarda gli Enti e le aziende a partecipazione statale.

È opportuna a questo punto, una precisazione, prima di fare alcune considerazioni generali sul significato di una presenza massiccia in Italia di aziende a controllo pubblico. La guerra di religione tra la mano pubblica in continua, penetrante, dilatazione e l'iniziativa privata è ormai cessata e tutta la letteratura non dice più nulla agli osservatori tecnici ed ai politici. Quando aziende private nella forma e nella sostanza ricevono incentivi che superano in taluni casi il 400 per cento del valore globale delle immobilizzazioni tecniche originarie; quando il coro a più voci delle aziende private nella forma e nella sostanza fanno a gara a concorrere con la loro presenza nella installazione di circuiti industriali di vasta portata in Sardegna, in Calabria, in Sicilia, quando Enti economici finanziari regionali raddoppiano i contributi a fondo perduto per costruire cattedrali nelle zone depresse, quando gli enti erogatori come la Cassa per il Mezzogiorno, l'IMI, l'ISVEIMER, e tutti gli organismi regionali, specialmente in Sicilia e in Sardegna, rastrellano ingenti capitali come intermediari fra lo Stato e le imprese, è evidente che la mano pubblica ormai si rileva in tutti settori con accentuazioni più o meno marcate. D'altra parte, le macro-aziende industriali si avviano a diventare anche se nella forma e nella sostanza sono e rimangono aziende create e dirette dall'iniziativa privata, organismi che hanno ormai

il dono dell'immortalità. Il rischio venuto a cessare per l'esistenza dei fondi di dotazione per quanto concerne gli enti di gestione delle società operative nel settore pubblico, e per gli incentivi, il danaro agevolato per le imprese private, si assottiglia sino a scomparire perchè la macroazienda superata una certa dimensione diviene immortale. Non può scomparire, non può chiudere i battenti per intervenuto dissesto: ragioni sociali lo impongono. È assurdo lasciare senza lavoro, per esempio, le 170.000 famiglie della Montedison. Tanto che si è parlato non tanto di giusta causa, ma di diritto al lavoro indipendentemente dalla economicità o meno dell'azienda. I dipendenti dovrebbero aver diritto allo stipendio o al salario, a prescindere dalla produttività dell'azienda e della sua carica vitale. Comunque, fatta questa premessa, non possiamo ignorare l'esistenza di questi due grandi settori in cui operano organismi produttivi, e, in taluni casi, gli sforzi che le aziende pubbliche hanno fatto per mantenere le società operative il più possibile lontano dalle più pesanti inframmettenze extra economiche e di seguire il criterio di economicità e mantenere ai quadri delle aziende un buon livello tecnico. L'equivoco nasce dal fatto della coesistenza, in medesimi settori, di aziende a controllo pubblico e di aziende private che se è, per un certo verso, un fattore positivo, può costituire, dall'altro verso, un fattore di distorsione e di incetezza per il mercato. Non ci riferiamo a privilegi legali, ma a privilegi oggettivi che sono facilmente assegnabili alle aziende pubbliche per il fatto stesso di avere lo Stato alle spalle. A quest'ultimo proposito è da sottolineare con un certo allarme la richiesta, manifestata recentemente da certe parti politiche, che le aziende pubbliche diano sempre la preferenza, nel passare ordini e commesse, alle aziende del raggruppamento pubblico, richiesta che ha trovato acquiescenza da parte dei Ministri delle partecipazioni statali e talvolta incitamento contro quelli che ci sembrano i più elementari principi di superiore visione degli interessi collettivi, che deve essere propria di uno Stato. In sostanza, la formula delle Partecipazioni

statali si presta ad allargamenti, senza precisi controlli dell'intervento statale che possono portare in determinati climi politici a larvate nazionalizzazioni o, comunque, a sostanziali limitazioni della libertà di concorrenza.

Concludendo, la nostra azione politica, parlamentare è stata improntata all'esigenza di una seria e illuminata economia programmatica, alla difesa valutaria della lira, alla difesa della proprietà privata, la casa e la terra, alla difesa dell'occupazione e della concezione del lavoro, non come maledizione, dura necessità, merce, prestazione febbrile o intellettuale, lavoro del braccio o del pensiero contro mercede, ma come un contributo del cittadino al progresso della comunità nazionale e dell'umanità.

Le nostre indicazioni e proposte di soluzione per i problemi economici, sottratte alle nebbie mefitiche del materialismo storico, comunque del determinismo economico, che considerano la popolazione come « un gregge da condurre, in branco, a sufficiente pastura », debbono essere formulate avendo presente, sia l'impostazione ideologica generale, sia la collaborazione in cui il Gruppo Parlamentare MSI-Destra nazionale ha operato. Noi viviamo oggi in una società industriale che obbedisce ad un'esigenza primordiale che è quella della espansione, che deve risolvere il problema sociale legato al processo, con formula, anche materialistica, nella sua essenza, se non nei suoi riflessi: la società del benessere. Questa per esistere e prosperare, in un clima di giustizia sociale ha solo due vie:

1) affidarsi, col rischio inerente a tutte le conseguenze positive e negative, ai fenomeni ciclici e anticiclici con la creazione periodica di tensioni sociali, di tumulti e di apparente euforia;

2) scegliere una economia programmata, con aggiustamenti coercitivi, cioè con una programmazione seria, concepita e posta in essere dalle categorie economiche destinatarie della programmazione stessa e quindi flessibile ma coercitiva per autodeterminazione, in un clima di collaborazione fra le forze che concorrono alla produzione, col

rapporto di lavoro che si identifica con la cogestione, cioè con la responsabilità di tutti i fattori impiegati nel rapporto di produzione.

L'economia propugnata dalla dottrina e dalla prassi comunista, anche se in Italia non tende, neppure nell'azione quotidiana di lotta, ad un'economia di tipo sovietico, tende ad un materialismo che noi respingiamo e che toglierebbe ogni respiro sociale, intellettuale, culturale al fenomeno « lavoro ». Noi difendiamo il concetto della elevazione dei lavoratori e della giustizia sociale nella distribuzione dei redditi, respingiamo, in una visione di economia organica programmata, sia il consumismo sfrenato di una società del benessere fine a stessa, sia il sacrificio, inutile, della società della miseria propria delle comunità che obbediscono al verbo comunista. Partendo da questi presupposti, noi proponiamo, come alternativa, in un sistema economico ibrido in cui le distinzioni tra statalismo e iniziativa privata tendono ad annullarsi, mentre si verificano aspetti degenerativi, sia del capitalismo sia dello statalismo, l'alternativa corporativa col metodo della libertà nel suo significato « destagionalizzato », cioè nel suo significato originario e non in quello risultante dalla guerra delle parole, propria dei nostri avversari, che identificano il termine « corporativo » col termine « settoriale », mentre le due concezioni esprimono categorie logiche ed economiche contrastanti, antitetiche, irriducibili una all'altra. In tale clima viene, ancora una volta, respinta la vieta concezione materialistica dell'*homo oeconomicus*, poichè il lavoratore e l'operatore economico in genere, debbono tendere a portare, ripetiamo, un contributo all'umanità, in un clima culturale, altamente sociale, pensosi del progresso della comunità nazionale.

Oggi, in questo clima di confusione, mentre si dilata la componente sociale dei meno abbienti, per l'abbandono delle zone montane, collinari, per la crisi dell'edilizia, si ha la concentrazione del potere decisionale, limitata ai vertici, crisi nelle grandi aziende che vedono vanificarsi le riserve palesi e le riserve occulte, l'annullamento della piccola

e media impresa, vanificazione del risparmio pubblico e privato; distruzione, con leggi eversive, della proprietà immobiliare. In altri termini, si distruggono le basi del nostro divenire economico, preparando l'avvento del comunismo. L'esodo dei capitali verso più sicuri lidi della Svizzera, della Svezia e del Canada, sono ammonitori di una « coscienza della resa » contro cui dobbiamo lottare con ogni forza. Tutto ciò ci impone di adeguare la nostra politica economica ad un principio fondamentale: la difesa dell'individuo come difesa di libertà, difesa del lavoro, difesa contro viete concezioni di determinismo economico, che ripropone in termini moderni il fenomeno dello schiavismo. In tale quadro, ripetiamo, dobbiamo batterci per il ritorno dell'ordine, fisico e morale, che è indispensabile per la ripresa produttiva e al tempo stesso per una rivalutazione del lavoro attraverso l'attuazione delle norme contenute negli articoli 39, 40 e 46 della Costituzione. Incentivare il risparmio, lottando per una politica fiscale che dia respiro alla produzione ed al lavoro. Riportare la moralizzazione nelle cariche di sottogoverno e specialmente negli enti economici, e porre fine ai sistemi di lottizzazione politica fin qui seguiti. La proposta liberale di sottoporre le nomine del sottogoverno al controllo del Parlamento è assurda perchè, mentre non elimina la piaga della nomina per meriti o demeriti politici, fa una operazione di trapianto senza rigetto, trasferendo alle due Camere e cioè alla maggioranza, e cioè alle lotte di corridoio, e cioè alle segreterie dei partiti la responsabilità delle nomine. E noi sappiamo che concepire la estraneità delle segreterie dei partiti di maggioranza nelle decisioni che importano posizioni di potere o gruppi di pressione, è vana fantasia.

Occorre invece, con un'economia programmata combattere, non tanto per la limitazione ma per la riqualificazione della spesa pubblica, maggior elemento stabilizzante, ancorando la lotta degli interessi concreti dei componenti della comunità nazionale che vogliono lavorare, difendere il potere d'acquisto della moneta, ai fini della santificazione del risparmio, liberi nella loro Patria che

possa generosamente offrire scuole, fabbriche, studio e lavoro, in un clima di libertà.

Il bilancio dello Stato di fronte ad una situazione così instabile in cui si intrecciano l'inflazione da costi, l'inflazione da domanda, l'inflazione da costo del danaro, l'inflazione da saggi di interesse alle stelle e contenimento del credito, rimane un documento contabile privo di qualsiasi afflato politico.

Abbiamo detto prima nè una politica di austerità, nè una politica di ispirazione keynesiana.

Solo manovre delle autorità monetarie e di governo per adeguare le condizioni del mercato interno a quello internazionale caratterizzato da alti saggi di interesse e per esercitare un maggior controllo sul credito al fine di sostenere, almeno assertivamente comunque nel tentativo di contrastare gravi pressioni inflazionistiche.

Libero Lenti nel suo consueto bollettino di informazioni dell'Istituto per gli Studi di economia « Congiuntura economica » del 30 settembre 1973, così commentava gli ultimi provvedimenti economici presi dal governo nel tentativo di porre un argine all'inflazione, di controllo del credito ed infine per superare le molteplici difficoltà congiunturali:

« Si è già detto che nel periodo sotto rassegna le nostre Autorità monetarie hanno adottato diversi provvedimenti per adeguare i saggi d'interesse a quelli internazionali, e per sottoporre a maggior controllo il mercato creditizio. In primo luogo hanno aumentato il saggio ufficiale di sconto dal 4 per cento al 6,5 per cento. Inoltre, hanno ulteriormente maggiorato i saggi d'interesse sulle anticipazioni in conto corrente, ed a scadenza fissa. In generale, si ritiene che questi aumenti non debbano incidere di fatto sulla quantità di credito offerta al sistema bancario. I saggi precedenti, a dire il vero, erano del tutto fuori mercato, per cui la Banca d'Italia da tempo aveva chiuso i rubinetti del risconto e delle anticipazioni, come del resto risulta dai dati dianzi esposti. Quindi, con l'aumento di questi saggi il sistema bancario potrà ottenere credito in misura maggiore, sia pure pagandolo più caro. Anzi, a questo proposito, si può ricordare un altro aspetto della manovra selet-

tiva del credito. Il risconto di cambiali relativo a finanziamenti a piccole e medie imprese industriali saranno esclusi dalle maggiorazioni appena ricordate.

Il provvedimento che ha destato maggiore interesse per non dire stupore, è stata la emissione di Buoni del tesoro semestrali ad un saggio d'interesse effettivo del 9,64 per cento. Interesse e stupore in quanto si tratta d'un saggio nettamente superiore a quello tradizionalmente offerto dai titoli di Stato, pari al 5 per cento, ma anche a quelli vigenti sul mercato monetario. La Banca d'Italia s'è proposta di emetterne per 1.300 miliardi, e precisamente ne ha emessi per 800 miliardi in settembre, e 500 miliardi di lire in ottobre. La quota di settembre è stata assunta completamente dalla Banca d'Italia, e quindi non sarà offerta in sottoscrizione pubblica, come era stata fatta circolare la voce probabilmente per sostenere manovre al ribasso sulle obbligazioni. Successivamente la Banca d'Italia potrà cederli ad altri operatori. La quota di ottobre è stata totalmente ceduta al sistema bancario.

Molti hanno cercato di spiegare i motivi di questa operazione, che costituisce indubbiamente un fatto per il momento eccezionale. Ma la spiegazione può essere semplice. La Banca d'Italia deve fornire continuamente al Tesoro centinaia di miliardi di lire. Un pozzo senza fondo. Questa volta consegna al Tesoro lire che entrano subito in circolo, ma se le fa pagare molto care, e precisamente ad un saggio che, tenuto conto che il prezzo d'emissione è di 95,50 lire, che l'interesse è anticipato, e così via, sale per l'appunto al 9,64 per cento. Il fatto, poi, che la Banca d'Italia non abbia messo sul mercato questi titoli significa che intende aumentare la liquidità del sistema, liquidità che sarebbe diminuita se la vendita degli stessi buoni avesse determinato un rientro di lire. E questo senza tener conto degli effetti negativi sul mercato dei titoli a reddito fisso.

L'aumento del saggio ufficiale di sconto e l'ulteriore aggravamento degli interessi sulle anticipazioni tendono a rendere ancor più oneroso questo canale per l'approvvigionamento di mezzi monetari del sistema bancario, il quale, però, potrà usufruire delle lire fornite al Tesoro ed entrate in circolo,

le quali prima o poi finiranno con alimentare i depositi bancari.

Per rendersi conto del significato di tutti questi provvedimenti, occorre tener presente che sul mercato internazionale il denaro costa sempre di più. Il mercato a breve termine degli eurodollari quota il denaro a breve termine intorno al 10-11 per cento; in Gran Bretagna lo si quota intorno al 12-13 per cento ed in Germania intorno al 14-15 per cento. Anche negli altri Paesi, come del resto si è già detto in precedenza, i saggi a breve termine sono giunti a livelli inusitati. Ma mentre altrove l'aumento dei saggi d'interesse, causa ed effetto, nello stesso tempo, dell'aumento dei saggi ufficiali di sconto, mira a raffreddare la congiuntura, nel nostro sistema economica questa giustificazione è meno accettabile, e questo proprio perchè da noi il problema si presenta con aspetti del tutto diversi.

Si tratta di aiutare la ripresa produttiva, e di superare quindi le molteplici difficoltà congiunturali, dato e non concesso che si tratti di difficoltà di questo genere, e non piuttosto di difficoltà strutturali. Proprio tenendo conto di questi motivi si vuole applicare anche nel nostro sistema economico quella particolare politica basata su operazioni *twist*, intesa a "torcere", o meglio "distorcere", le relazioni tra il costo del denaro rispettivamente a breve, a medio ed a lungo termine.

In altri Paesi quest'operazione è riuscita. Ma da noi presenta maggiori difficoltà che altrove, e questo proprio perchè vi è contraddizione tra un alto costo del denaro a breve termine, che ha sempre la possibilità di svincolarsi, e quindi di trovare investimenti più lucrosi, ed un basso costo del denaro a medio ed a lungo termine, il quale è maggiormente soggetto alle erosioni inflazionistiche. A rigore, quindi, il costo del denaro a medio ed a lungo termine dovrebbe essere superiore a quello del denaro a breve termine.

Dall'insieme di tutti questi provvedimenti, è risultato un ulteriore incremento dei saggi attivi e passivi, ma specialmente attivi, del sistema bancario. Sul mercato interbancario le remunerazioni sono via via aumentate, e oggi si passa dal 7,75 per cento per il denaro a vista, al 9,50 per cento per quel-

lo a 12 mesi. Le banche sono poi disposte a pagare sui grossi depositi saggi d'interesse molto elevati, anche se sono concordi sulla necessità che non superino i saggi di rendimento delle obbligazioni. I saggi attivi da tempo hanno ormai superato il 10-11 per cento.

Resta dunque confermato quanto ho detto nelle scorse rassegne. L'imponente avanzo di cassa del bilancio di Stato, che con molte difficoltà si tende ad arrestare quest'anno sui 7.600 miliardi di lire, costituisce un fattore di primaria importanza per il condizionamento della nostra situazione economica in questo momento.

Se si deve però esprimere un giudizio conclusivo, non si può fare a meno di manifestare un certo scetticismo sull'efficacia di tutti i provvedimenti adottati dalle Autorità monetarie in questi ultimi mesi. Sollevando il velo monetario, si ha difatti l'impressione che, solo fissando l'attenzione sul funzionamento reale del sistema economico, e cioè sulla sua possibilità di produrre ad un ritmo assai più elevato, in base ad una maggiore produttività, i nostri problemi potranno essere risolti in un clima di sufficiente stabilità monetaria ».

Si è discusso a lungo presso la Commissione bilancio e programmazione della finalità di un collegamento stato e regione in materia di bilancio ed era stato predisposto un progetto di documento conclusivo che concludeva che la Commissione stessa si dichiarava disponibile al contributo per il chiarimento del rapporto Stato-Regione nell'ambito delle proprie attribuzioni regolamentari e politiche.

Si auspicava che i tributi ai quali fare riferimento per alimentare il fondo comune ex articolo 8 della legge 1970, n. 281, avrebbero dovuto presentare una maggiore elasticità di andamento per consentire una automaticità di adeguamento al continuo incremento dei costi.

Si auspicava una via per uscire dalla problematica posta dalla richiesta di decuplicazione dell'importo attuale del fondo ex articolo 9 quantitativamente insufficiente per una programmazione regionale concepita come articolazione territoriale della programmazione nazionale.

Di fronte a questo documento vi è stata la presa di posizione dei Presidenti delle Regioni che hanno predisposto una bozza di documento a seguito del lavoro svolto dai rappresentanti regionali nei gruppi di lavoro per l'esame degli stati di previsione della spesa nel bilancio dello Stato 1974 istituiti presso il Ministero del bilancio.

Il dottor Bassetti, Presidente della Giunta regionale della regione lombarda ha, in termini ultimativi, presentato la bozza di documento seguente:

« In vista dell'approvazione del Bilancio di previsione per l'esercizio 1974 e con la duplice finalità di creare un momento di stabile collegamento fra Stato e Regioni in materia di Bilancio, nonchè di apportare al progetto di legge di Bilancio 1974 le riduzioni e le conseguenti correzioni rese necessarie dalla presenza delle Regioni a statuto ordinario, fu accolta a suo tempo, la proposta di dare vita, presso il Ministero del bilancio e della programmazione, a gruppi misti di lavoro, composti di funzionari regionali e dell'Amministrazione statale, per un primo lavoro di confronto e verifica sugli stati di previsione di alcuni ministeri particolarmente interessati dalla riforma regionale.

Tali gruppi di lavoro riunitesi in più sedute nel corso del mese di ottobre hanno consentito alle Regioni a statuto ordinario di presentare una serie di richieste, commentate e documentate, in merito alle varie voci degli stati di previsione per l'esercizio 1974, nonchè in merito alla consistenza dei residui passivi di stanziamento risultanti alla data del 31 dicembre 1972.

Le proposte formulate in quella sede dai funzionari delle regioni a statuto ordinario sono state verbalizzate e rese note ai Ministeri competenti. Una copia delle stesse è unita in allegato al presente documento.

Il presente documento riassume le proposte di correzione della spesa avanzate in sede di gruppi di lavoro, nonchè le osservazioni di carattere generale che l'esame dei documenti consente di formulare.

L'esame degli stati di previsione della spesa per l'anno finanziario 1974 dei Ministeri competenti nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione non consente di in-

travedere un orientamento nuovo e più conforme ai contenuti della Costituzione e degli stessi decreti delegati nei confronti della nuova realtà istituzionale. Il risultato di tale esame, che non può andare disgiunto da quello relativo alle assegnazioni globali alle Regioni desumibili dagli stati di previsione dei Ministeri del tesoro e del bilancio, rivela ancora una volta una sostanziale indifferenza nei confronti dell'Ente regione e di tutto quello che di innovativo, sia sul piano dell'organizzazione dei servizi e della ristrutturazione delle competenze, come su quello della redistribuzione territoriale delle risorse e del decentramento dei centri decisionali preposti al loro impiego, l'Ente stesso poteva e doveva rappresentare.

Le considerazioni che si possono trarre dall'esame degli stati di previsione sopra menzionati, possono essere così riassunte:

1) si ha la sensazione di essere in presenza di un tentativo di recupero delle competenze trasferite alle Regioni con i decreti delegati, attraverso:

a) il perpetuarsi dell'intervento finanziario dello Stato in opere di interesse regionale e locale, sia con lo strumento delle leggi speciali, sia con il rilancio degli Enti interregionali;

b) il mantenimento, la ricostruzione ed il rafforzamento delle strutture amministrative periferiche e centrali, anche di quelle già competenti nelle materie trasferite, con una conseguente duplicazione degli uffici ed in aperta violazione delle leggi di delega e dei decreti delegati;

2) il rafforzamento degli enti cosiddetti interregionali, attraverso l'ampliamento delle loro funzioni e l'attribuzione di cospicui mezzi finanziari, tratti sul bilancio dello Stato e quindi sottratti alle regioni; anzichè la loro ristrutturazione su base regionale, rispondente oltre che allo spirito delle leggi di delega, anche ad esigenze funzionali inderogabili, che pretendono l'esistenza di uno stesso territorio di unica fonte di programmatico non settoriale;

3) il rafforzamento delle interferenze ministeriali nelle competenze delle regioni a statuto speciale, attraverso la ricostituzione solo in funzione di queste ultime dei

capitoli di spesa già soppressi in seguito al trasferimento delle funzioni alle regioni a statuto ordinario. Tale comportamento fa sì che alcuni vetusti strumenti legislativi, fondati su una concezione centralistica, ed avulsi da qualsivoglia disegno programmatico, possano sopravvivere alla riforma regionale, rendendo necessario il mantenimento in vista di uffici centrali e periferici dei Ministeri interessati dalla riforma regionale, con sprechi incalcolabili di uomini e di mezzi;

4) uno stato di maggiore confusione nella finanza pubblica intesa nel suo insieme ed una estrema complicazione dei rapporti giuridico-amministrativi relativi;

5) un forte aumento della sperequazione fra Stato e regioni a statuto ordinario e fra queste ultime e quelle a statuto speciale, nella disponibilità di risorse finanziarie complessive.

Tali circostanze e caratterizzazioni già avvertite in occasione della approvazione del bilancio di previsione 1973, e denunciate alla Commissione bilancio in occasione della indagine sullo stato della finanza regionale, hanno ciononostante trovato una conferma nel bilancio presentato dal Governo per lo esercizio 1974.

Il dato di fondo che emerge dall'esame comparato degli stati di previsione della spesa per gli esercizi 1972, 1973 e 1974 è quello della lievitazione generalizzata della spesa in quasi tutti i comparti, con percentuali di incremento di tutto rilievo. Mediamente l'incremento è del 20-25 per cento, ma con punte del 50-60 per cento.

Tale fenomeno suggerisce due considerazioni:

1) suscita perplessità il rilevante incremento subito negli anni 1973 e 1974 dai capitoli di spesa ridotti nel 1972 per effetto del trasferimento delle funzioni; incremento genericamente giustificato « in relazione alle reali esigenze ». L'obiezione che si fa non riguarda tanto la sussistenza di tali esigenze, quanto il fatto che le stesse siano state avvertite solo dopo il 1972, anno nel

quale, essendo aperto un processo di spartizione dei fondi con le regioni, la maggior dotazione avrebbe potuto giocare anche a favore di queste ultime;

2) suscita perplessità l'incremento della spesa dei Ministeri nel loro complesso. Il problema non va tuttavia posto in termini meramente quantitativi o particolaristici, poichè una indagine sul reale fabbisogno di investimenti pubblici del paese porterebbe certamente a proposte ben più rilevanti. Nè si vuole negare che anche sugli stanziamenti del bilancio statale finiscano col premere la lievitazione dei costi di gestione ed i miglioramenti economici del personale. Si vuole tuttavia richiamare l'attenzione sul fatto che, in una visione più globale della finanza pubblica, quale da tempo si auspica da tutte le parti responsabili delle sorti della finanza pubblica o parapubblica non trovino sostanzialmente alcun limite concreto alla espansione della propria spesa mentre per gli enti locali territoriali in genere, ma per le regioni a statuto ordinario in modo ancor più rilevante, non è data nessuna occasione per partecipare appieno alle nuove risorse che il paese pone a disposizione. Prova ne sia che l'incremento del fondo comune per il 1974 è stato determinato nel 3,66 per cento;

3) suscita perplessità infine il fatto che il notevole incremento degli stanziamenti, su molti capitoli di spesa in conto capitale, vada di pari passo con l'accrescersi incontrollato di residui di stanziamento, cioè non impegnati, sugli stessi capitoli degli esercizi precedenti.

Ciò avvalorava il sospetto che nella formulazione delle previsioni di spesa su molti capitoli non si proceda, come sarebbe auspicabile, attraverso un esame approfondito delle esigenze reali del settore, fatto con riferimento ad obiettivi precisi ad opere concrete, programmate nel tempo e con le sensibilità dovute. L'impressione è, invece, che si proceda per forza d'inerzia, sull'onda della comoda ortodossia del « precedente », avendo gelosamente cura di conservare e di aumentare, semmai, il pacchetto delle assegnazioni, in omaggio a un patriottismo



di dicastero che guarda da tempo sempre più alla quantità in valore assoluto delle assegnazioni, ed alla corposità dell'apparato, e sempre meno alle realizzazioni concrete. Tutto ciò fa emergere l'esigenza sempre più sentita di una ristrutturazione della tecnica di bilancio, intesa a riferire la spesa ad obiettivi ed opere precise, e non a comportamenti o generiche competenze. Nel frattempo la proposta è quella di ridurre al minimo o sopprimere gli stanziamenti su questi capitoli che presentano il più alto cumulo di residui impropri.

Il dato di fondo che emerge da quanto sopra esposto è che mentre lo Stato, non vincolato come è ad un rigido equilibrio economico-finanziario, ha potuto realizzare per il 1973, e si ripropone di realizzare per il 1974, un sensibile incremento di spesa, che gli consente non solo di recuperare la perdita di valore della moneta (10 per cento), ma anche di incrementare il proprio intervento in termini reali, le Regioni a statuto ordinario, con l'incremento del 3,66 per cento del fondo comune, sono ben lontane dal recuperare la perdita stessa di valore della moneta, essendo costrette a ridurre sensibilmente rispetto all'anno precedente i loro interventi, e vengono a trovarsi nella pratica impossibilità di determinare programmi poliennali di spesa.

Trae origine da queste considerazioni la richiesta delle Regioni di una revisione del meccanismo che presiede alla determinazione del fondo comune consentendo per l'anno 1974 una lievitazione di almeno il 20 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Peraltro, da un esame dello stato di previsione del Ministero del tesoro si può notare come nel 1974 siano di gran lunga aumentate le assegnazioni a favore delle Regioni a Statuto speciale, e come la giustificazione di questo comportamento sia stata molto generica: « in relazione alle esigenze ». A titolo esemplificativo si citano i seguenti capitoli:

Capitolo 3210 « Fondo occorrente per la attuazione dell'ordinamento regionale delle regioni a statuto speciale », da lire 155.400

milioni a lire 220.000 milioni, + 41,57 per cento;

Capitolo 3190 « Somme occorrenti per la regolazione contabile delle entrate erariali della Regione siciliana », da lire 250.000 milioni a lire 290.000 milioni, + 16 per cento;

Capitolo 3191 « Somme occorrenti per la regolazione contabile delle entrate erariali della Regione sarda », da lire 45.000 milioni a lire 50.000 milioni, + 11,11 per cento.

Probabilmente le maggiori assegnazioni sono insufficienti alle necessità delle Regioni a statuto speciale, ma denotano tuttavia una vivacità di crescita che non ha confronto rispetto alle consorelle a statuto ordinario, quando si pensi che per alcune di esse il fondo comune del 1974 è addirittura stato ridotto, fino ad un massimo del 6 per cento.

Anche assumendo come valide le giustificazioni addotte dai vari Ministeri in merito agli incrementi di spesa, non si può fare a meno di rilevare che le Regioni a statuto ordinario non sono state risparmiate nè dall'aumento dei prezzi, nè dall'incremento delle spese di personale (queste ultime, peraltro, come immediato riflesso dei miglioramenti concessi dallo Stato), così come non si può negare la necessità per le stesse Regioni di ristrutturare e migliorare i servizi ereditati dall'amministrazione dello Stato.

Poichè le Regioni sono parte integrante dell'ordinamento statale, appare giusto ed in linea con la Costituzione la pretesa delle Regioni di accedere alle nuove risorse nazionali nella stessa misura in cui ciò è consentito all'Amministrazione dello Stato ed alle sue svariate articolazioni amministrative.

Nella consapevolezza che l'attuale momento finanziario ed economico del Paese non possa consentire una ulteriore espansione del disavanzo del bilancio statale si ritiene equo e giusto chiedere ai diversi Ministeri di riesaminare gli stati di previsione della spesa, sia sotto l'aspetto più generale di una più giusta distribuzione delle nuove risorse tra Stato e Regioni, sia soprattutto sotto l'aspetto di una rigorosa interpretazione del-

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

la normativa in materia di trasferimento di funzioni alle Regioni.

Le risorse che si renderanno disponibili attraverso il processo di revisione dianzi citato potrebbero in parte essere destinate a coprire la spesa derivante da una eventuale modifica dell'attuale meccanismo di calcolo del fondo comune ex-articolo 8 con l'incremento delle quote di tributi erariali da destinare al fondo stesso, ed in parte, soprattutto per quanto attiene le proposte di riduzione riguardanti i fondi globali nonchè i residui di stanziamento, essere destinate al fondo per i programmi regionali di cui all'articolo 9.

Potrebbe sembrare che le richieste formulate col presente documento siano solo fondate su motivi di equità, di giustizia distributiva fra soggetti pubblici aventi la stessa dignità costituzionale. In verità esse sono la conseguenza immediata del primo contatto fra i nuovi Enti regionali con la realtà sociale ed economica del paese. Sono anche il frutto di tre anni di ricerche, studi, consultazioni a tutti i livelli che le Regioni hanno condotto con attenzione e sensibilità politica e che hanno largamente documentato

e pubblicizzato. Per la maggior parte delle Regioni esistono i testi dei programmi di sviluppo dibattuti nei Consigli regionali, così come esistono lavori di programmazione a livello amministrativo che hanno portato a quantificare le esigenze ed a definire le priorità.

Le Regioni a statuto ordinario rappresentate nella Commissione appositamente costituita hanno condotto una indagine particolareggiata, ma evidentemente non completa, sui capitoli di spesa dello stato di previsione dei diversi ministeri, fornendo suggerimenti opportunamente argomentati in ordine ad una possibile revisione degli stanziamenti di spesa. La mancata partecipazione al processo formativo del bilancio dello Stato non ha consentito evidentemente di approfondire l'esame su tutte le voci di spesa.

Pertanto, le cifre esposte nella seguente tabella assumono innanzitutto un valore emblematico allo scopo di avviare fin dal bilancio 1974 un processo di ristrutturazione del bilancio dello Stato che tenga realmente conto della nuova realtà regionale.

**Sintesi delle proposte di riduzioni di spesa e del trasferimenti di residui di stanziamento avanzate dai rappresentanti delle regioni nei gruppi di lavoro istituito presso il Ministero del bilancio per l'esame degli stati di previsione della spesa per l'esercizio 1974.**

	Riduzioni proposte sui bilanci dei singoli Ministeri	Riduzioni proposte sui fondi globali del Ministero del tesoro	Proposte di trasferimenti di residui di stanziamento al fondo ex art. 9	TOTALE
Lavori pubblici . . . . .	45.632	140.200	100.113	285.945
Agricoltura . . . . .	15.000	49.500	926	65.426
Pubblica istruzione . . . . .	33.250	—	15.833	49.083
Assistenza pubblica . . . . .	5.830	—	—	5.830
Sanità . . . . .	7.047	390	—	7.437
Trasporti . . . . .	15.052	—	1.100	16.152
Turismo . . . . .	1.846	700	11.210	13.756
Totale . . . . .	123.657	190.790	129.182	443.629

Quanto al problema del fondo comune ex-art. 8, alla luce delle comunicazioni fornite dal Ministero del tesoro in ordine al riparto per l'esercizio 1974, le Regioni ribadiscono preliminarmente la propria forma posizione di contestazione in ordine all'ammontare complessivo del Fondo comune previsto per l'esercizio stesso. Un incremento di 20 miliardi, pari al 3,66 per cento sulla assegnazione relativa all'esercizio 1973 non sembra potersi giustificare sia con riferimento ai dati e parametri di formazione del fondo, sia con riferimento alla dimensione reale degli interventi di spesa che il Fondo comune stesso era ed è destinato a finanziare.

Quanto al primo punto suscita perplessità un incremento complessivo del 3,66 per cento di un fondo che, nel 1973, aveva dimostrato una dinamica ben maggiore (+ 16 per cento), a meno che non si dimostri la sopravvenienza di fatti eccezionali di cui a tutt'oggi non è stata data nessuna conoscenza. In particolare, non è stata chiarita la situazione di sostanziale stallo del gettito della imposta di fabbricazione sugli olii minerali.

Quanto al secondo punto si ritiene di significare come non sia accettabile sul piano del merito che mentre la spesa dell'Amministrazione dello Stato lievita nel 1974 di oltre il 20 per cento (con punte del 60 per cento, anche in materie oggi attribuibili alla competenza regionale) le Regioni a statuto ordinario possano contare su di un incremento più che modesto del 3,66 per cento.

A questo riguardo si precisa che:

a) le Regioni devono far fronte nel corso del 1974 a notevoli oneri di personale in larghissima parte dovuti a decisioni maturate in sede statale, quali l'assegno perequativo, la legge sulla dirigenza, e la norma che impone lo slittamento di una qualifica per tutto il personale statale trasferito alle Regioni;

b) la notevole svalutazione monetaria che ha giocato e gioca anche sui bilanci delle Regioni, come su quella dello Stato, attraverso una equivalente lievitazione dei prezzi dei materiali e dei servizi.

È infine inaccettabile la circostanza che per alcune Regioni a statuto ordinario si sia determinato una sostanziale riduzione del Fondo comune rispetto alla assegnazione 1973. In particolare: Emilia-Romagna — 6 per cento; Abruzzi — 3 per cento; Puglia — 2,50 per cento. Questa ultima posizione è giustificata oltre che dalle considerazioni sopra esposte, dai seguenti motivi sostanziali:

1) perchè il verificarsi di questa eventualità non consente alle Regioni a statuto ordinario l'adozione di qualsivoglia criterio programmatico nella impostazione dei bilanci annuali e poliennali, anche per la parte corrente;

2) perchè molte Regioni che hanno in passato approvato leggi che prevedono stanziamenti poliennali crescenti determinandone la copertura con l'incremento naturale del fondo comune, con l'assenso del Governo, si troverebbero nel momento della fase applicativa ad essere privi della necessaria copertura finanziaria;

3) perchè le Regioni, dovendo attualmente impostare un bilancio in pareggio, necessitano per forze di cose di una fonte di finanziamento corrente, quale è il fondo comune, necessariamente in progressivo incremento. Peraltro, non consente elasticità nemmeno il ricorso alla contrazione di mutui e prestiti, poichè tale ricorso per essere attuato rende indispensabile il reperimento di fondi ordinari crescenti per fare fronte alle rate d'ammortamento.

Partendo dalle considerazioni sopra esposte, le Regioni a statuto ordinario, riaffermano la esigenza:

1) che il fondo comune per l'esercizio 1974 sia incrementato del 20 per cento rispetto a quello determinato per l'esercizio 1973, per far fronte ai crescenti costi dei servizi ed in analogia con l'incremento medio della spesa dell'Amministrazione statale;

2) che sia esaminata la possibilità che i parametri statistici di riparto del fondo, per il 1974, in attesa della introduzione entro il biennio della modificazione, prevista dall'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281, in base a criteri di maggiore pere-

quazione nei confronti delle Regioni economicamente meno sviluppate, sia confermato negli stessi termini stabiliti per il 1973.

Le Regioni ravvisano l'opportunità di suggerire alla luce degli elementi di giudizio emersi in seguito alle prime riunioni dei gruppi misti di lavoro istituiti presso il Ministero del bilancio, per la verifica degli stati di previsione della spesa dello Stato, alcune linee di comportamento volte a garantire il conseguimento delle richieste sopra formulate.

In questo senso le Regioni propongono che l'aumento del 20 per cento del Fondo comune si possa ottenere attraverso la presentazione e la rapida approvazione di una legge che elevi le aliquote di competenza regionale di cui all'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281, in modo tale da garantire un incremento in valori assoluti per il 1974 di complessive lire 113 miliardi. A titolo puramente esemplificativo, tale risultato potrebbe essere ottenuto portando al 40 per cento la quota regionale sull'imposta erariale sul consumo dei tabacchi ed all'80 per cento la stessa quota sulla imposta di fabbricazione degli spiriti.

Per evitare un maggiore corrispondente aggravio del deficit del bilancio 1974, il provvedimento sopra menzionato deve procedere di pari passo con la riduzione per la somma corrispondente di lire 113 miliardi di capitoli di spesa degli stati di previsione dei vari Ministeri secondo le indicazioni precise e documentate fornite dai rappresentanti regionali in seno ai gruppi misti di lavoro istituito presso il Ministero del bilancio.

Rimane più che mai aperto il discorso sulla incompletezza della riforma regionale così come finora è stata attuata e sulla inadeguatezza, quindi, prima ancora delle risorse, degli strumenti legislativi. È anche questa una buona occasione per ribadire anche con riferimento a questo oggetto fondamentale del problema quali siano ancora i nodi irrisolti della riforma regionale, dallo scioglimento dei quali soltanto dipenderà l'attuazione del dettato costituzionale:

1) il trasferimento delle funzioni nelle materie di cui all'articolo 117 della Costitu-

zione deve essere totale, per singola materia organica. Non è pensabile che debbano perpetuarsi assurdi conflitti di competenze e coesistere in uno stesso territorio uffici dello Stato e delle regioni agenti nella stessa materia;

2) la ristrutturazione degli apparati e delle competenze dei Ministeri centrali deve essere attuata con rigorosità e nello spirito della Costituzione che è quello del massimo decentramento istituzionale;

3) la normativa in materia contabile e quella sulle procedure amministrative deve essere quella di uno Stato moderno, snella, essenziale, volta ad eliminare tutti quei palleggiamenti di pratiche, e di responsabilità e tutti quei controlli formalistici, che dietro il paravento di un garantismo astratto e formale, hanno di fatto costruito un diaframma insormontabile per ogni autentico controllo, politico ed economico, sui comportamenti della pubblica amministrazione.

Queste circostanze portano a concludere che la possibilità di sviluppo se non addirittura di sopravvivere delle regioni a statuto ordinario non può non passare attraverso una profonda, radicale revisione della legge finanziaria del 1970 e dei decreti delegati del 1972 ».

È evidente che la costruzione La Malfa Giolitti crolla sotto i colpi di ariete delle regioni consorziate.

Ma non è possibile, e lo diciamo noi, che siamo stati antiregionalisti e manteniamo vive le ragioni ideologiche e politiche della nostra opposizione, attuare le regioni e lasciarle poi senza possibilità economiche.

Nel bilancio si rileva che gli interventi a favore della finanza regionale e locale ammontano a complessivi miliardi 3.720,2. In particolare miliardi 585,4 per il fondo comune per le regioni a statuto ordinario; miliardi 630 per gli interventi a favore delle regioni a statuto speciale; miliardi 20 per il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo; miliardi 22,5 per regolazioni contabili di talune entrate attribuite alle regioni a statuto ordinario per miliardi 3 altri interventi a favore delle re-

gioni Calabria e Marche in relazione agli eventi calamitosi del 1972 e 1973 oltre miliardi 2.459,3 a favore delle provincie, comuni, camere di commercio, aziende di soggiorno, eccetera.

A noi non sfugge certo l'onere attuale e la dilatazione della spesa richiesta ma non è concepibile a nostro giudizio che nell'applicazione della legge 16 maggio 1970, n. 281; che noi abbiamo duramente avversato, si arrivi nella situazione economica attuale ad una sostanziale riduzione del fondo comune all'Emilia Romagna, agli Abruzzi e alla Puglia.

Le regioni meridionali debbono avere la possibilità di intervento e non rimanere come prevedemmo durante la dura battaglia di ostruzionismo asfittiche e inoperanti.

La situazione socio-economica del Mezzogiorno diventa sempre più preoccupante per l'arresto di ogni investimento industriale, per il continuo esodo dalle campagne dei braccianti, che vanno ad ingrossare le file degli emigranti, per la fuga verso l'estero dei migliori cervelli, per la crescente disoccupazio-

zione del ceto medio e delle migliaia di laureati, che sfornano ogni anno le università ed infine per le tensioni che caratterizzano le popolazioni meridionali che si sentono tradite.

La battaglia per il bilancio ci dice ancora una volta che se massicci finanziamenti sono stati erogati per il Mezzogiorno lo sono stati in modo sostitutivo e non aggiuntivo creando una situazione di angoscia e di disperazione.

Ancora oggi nella erogazione dei fondi alle regioni non si dimentichi che una delle ragioni espressa dal Governo di centro-sinistra per giustificare lo spezzettamento della sovranità in tanti staterelli fu indicata nella necessità di avvicinare il potere al popolo per cancellare per sempre gli squilibri settoriali, territoriali e sociali.

Non si ripeta ancora una volta l'errore di una politica che è solo una valanga di parole inutili.

NENCIONI e BASADONNA,  
*relatori di minoranza*