

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. XIII}
_{N. 2}

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA
PER L'ANNO 1974

PRESENTATA DAL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(ANTONIO GIOLITTI)

E DAL MINISTRO DEL TESORO
(UGO LA MALFA)

il 30 settembre 1973

PAGINA BIANCA

I

**LA SITUAZIONE ECONOMICA ALLA FINE DEL PRIMO SEMESTRE DEL 1973
E LE MISURE DI BREVE PERIODO ASSUNTE DAL GOVERNO**

1. — Nel luglio scorso, all'inizio dell'attività del Governo, la situazione economica appariva caratterizzata da una ripresa non ancora sufficientemente consolidata e generalizzata, e dall'aggravarsi dei problemi, tra loro connessi, dell'inflazione interna e del deprezzamento esterno della nostra moneta.

Di fronte a tale situazione è apparso necessario definire una strategia di emergenza in grado di frenare le tensioni più gravi sul fronte dei prezzi e su quello valutario, senza compromettere il rafforzamento della ripresa produttiva.

L'andamento economico della prima parte dell'anno era stato caratterizzato da un insoddisfacente andamento della produzione industriale (soprattutto per effetto degli scioperi per il rinnovo del contratto di lavoro nel settore metalmeccanico).

Anche in conseguenza delle carenze di offerta, così determinate, che provocano una consistente caduta delle esportazioni, si determinava un notevole disavanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti. Nel contempo si accelerava l'aumento dei prezzi, sotto la spinta di fattori internazionali e interni. L'impulso principale proveniva dal progressivo peggioramento del tasso di cambio della lira che provocava un'accelerazione dei prezzi interni sia per via diretta sia per via indiretta: per via diretta rendendo sempre più elevati i prezzi delle materie prime, dei semilavorati, dei prodotti alimentari im-

portati; per via indiretta consentendo un aumento dei prezzi interni di quei prodotti che sono soggetti all'azione calmieratrice della concorrenza internazionale e, ancora, rigenerando aspettative, che si autoalimentano di ulteriori aumenti di prezzi interni ed esteri e favorendo pertanto fenomeni speculativi, che a loro volta incidono sui prezzi. In altri termini, sembrava essersi instaurato un circolo vizioso tra peggioramento del tasso di cambio, aumenti dei prezzi e peggioramento della bilancia dei pagamenti: nella prospettiva di breve periodo, cioè prevalevano gli effetti perversi connessi alla svalutazione della lira, senza che si verificassero ancora i vantaggi di termini di competitività.

2. — Il Governo muoveva da una valutazione di ordine generale che escludeva una lotta all'inflazione condotta con misure generalizzate di controllo della domanda; troppo basso appariva il rapporto fra gli incerti benefici che ne avrebbero potuto derivare ed i certi costi economici e sociali.

Le direttive generali dell'azione di politica economica del Governo si sono rivolte verso tre essenziali direzioni:

— favorire — pur senza dichiarare ancora una nuova parità centrale — una stabilizzazione od un miglioramento dei tassi di cambio della lira;

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

— applicare misure dirette di controllo dei prezzi, con un blocco temporaneo per i beni di largo consumo e con un controllo selettivo per i prodotti delle maggiori imprese;

— realizzare una impostazione di finanza pubblica (espressa dal bilancio preventivo dello Stato) capace di assicurare la stabilizzazione del disavanzo pubblico, con la determinazione di un impegno politico del Governo di consentire nuove spese solo se coperte da nuove entrate.

Controllo dei prezzi

3. — Le misure dirette di controllo dei prezzi si sono ispirate agli esempi offerti da recenti esperienze dei maggiori Paesi industrializzati. Pur non offrendo, per loro natura, strumenti validi per affrontare i problemi sostanziali alla base del processo inflazionistico, le misure di controllo dei prezzi costituiscono un mezzo efficace per rallentare tensioni generalizzate e brusche impennate dei prezzi.

Le misure introdotte dal Governo — scartando l'ipotesi di blocco generalizzato che appariva impraticabile, date le nostre strutture amministrative e le caratteristiche dell'inflazione in atto, largamente dipendente da fattori internazionali — si fondano sulla distinzione fra beni di largo consumo e beni prodotti da grandi imprese; e, inoltre, fra una prima fase di « blocco » ed una « fase due » di controllo selettivo.

Le misure di « blocco » hanno riguardato i beni di largo consumo ed i fitti. Si sono voluti tutelare, così, i redditi reali dei lavoratori. Poichè il blocco, in condizioni di economia aperta, tende a porre problemi di scarsità dei prodotti sul mercato e tensioni nell'approvvigionamento, il Governo, soprattutto per alcuni prodotti agricoli, ha provveduto ad opportuni interventi sul mercato (soprattutto per il grano) utilizzando e rafforzando la capacità operativa dell'AIMA.

Per i beni non essenziali il controllo è stato limitato ai prodotti delle maggior

imprese ed è amministrato in modo da aver riguardo soprattutto ai prodotti « di base » più importanti per la struttura produttiva del Paese.

La politica monetaria e del credito

4. — Allo scopo di conservare un certo grado di autonomia nella conduzione della politica monetaria e finanziaria interna, ed evitare di sacrificare al vincolo della bilancia dei pagamenti gli obiettivi di occupazione ed investimento, era stata decisa, all'inizio dell'anno, l'istituzione del doppio mercato dei cambi e, quindi, la libera fluttuazione di quello relativo alle transazioni in conto capitale. Erano stati presi, inoltre, provvedimenti volti a restringere i termini di anticipo per il pagamento delle importazioni e di ritardo per l'incasso dei proventi delle esportazioni.

Successivamente, nel mese di febbraio, dopo la svalutazione del dollaro, fu assunta la decisione di iniziare una fluttuazione controllata anche della lira commerciale, conservando la separazione dal mercato finanziario al fine di limitare le difficoltà della bilancia dei pagamenti e di puntare verso un più realistico tasso di cambio rispetto ai livelli raggiunti per effetto di fenomeni di carattere speculativo.

Le misure di accorciamento dei termini di pagamento delle importazioni ed esportazioni ebbero inizialmente notevole efficacia, riducendo fortemente, nel primo trimestre del 1973, le esportazioni di capitali attraverso i crediti commerciali, che nella seconda metà del 1972 avevano portato ad una perdita netta di valuta per circa 1.200 miliardi. Tali esportazioni di capitali sono tuttavia riprese, nel secondo trimestre e, in misura moderata, più accentuatamente, in luglio. Al termine di questo mese sono state adottate, pertanto, nuove misure, le quali hanno posto ulteriori ostacoli al manifestarsi di tale fenomeno, autorizzando l'effettuazione di pagamenti anticipati all'importazione solo a fronte di finanziamenti in valuta concessi

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dalle banche e vietando il regolamento dei debiti commerciali prima della scadenza originariamente stabilita.

La crescente pressione della domanda interna, la carenza di offerta dei primi mesi dell'anno, connessa alle vertenze sindacali, ed il deterioramento della ragione di scambio conseguente al deprezzamento della lira commerciale, hanno però condotto, nella prima metà dell'anno, ad un progressivo peggioramento della bilancia commerciale.

Il drenaggio di riserve ufficiali che ne sarebbe conseguito è stato fortemente attenuato dal ricorso a finanziamenti dell'estero: nel periodo gennaio-agosto l'afflusso dei prestiti compensativi a medio e lungo termine è stato di oltre 1.500 miliardi di lire. A fine agosto, le riserve ufficiali nette ammontavano a 3.245 miliardi, a fronte di 3.460 al dicembre 1972.

Nel primo semestre del 1973, i prestiti bancari hanno mostrato una espansione (circa il 23 per cento su base annua contro il 14 per cento del corrispondente periodo del 1972) nettamente superiore a quella giustificabile sulla base dell'andamento della produzione e degli investimenti, tenuto conto anche dell'aumento del livello generale dei prezzi.

Per fronteggiare la domanda di credito, pur essendosi fortemente incrementata la raccolta dei depositi, le aziende di credito, considerate nel loro complesso, hanno smobilitato titoli già in portafoglio.

Nonostante il massiccio assorbimento di titoli pubblici da parte della Banca d'Italia, le emissioni private ed in particolare quelle degli istituti mobiliari hanno quindi risentito del venir meno della domanda del settore bancario.

A metà del 1973, tale situazione appariva preoccupante soprattutto in prospettiva. Da un lato, infatti, continuava una rapida espansione degli impieghi, sostenuta anche da elementi speculativi; dall'altro, non appariva possibile il perseguimento di una politica di stabilità dei tassi di interesse a lungo termine unita ad un ampio collocamento

di titoli. In altri termini, dato il venir meno della domanda di titoli da parte delle banche, non era più possibile collocare titoli, soprattutto in misura sufficiente a permettere il finanziamento degli investimenti. D'altro canto, per quanto riguarda i titoli destinati al finanziamento del Tesoro, l'intero loro collocamento presso la Banca di Italia avrebbe comportato una eccessiva creazione di base monetaria.

I provvedimenti del 18 giugno, che obbligano le aziende di credito ad effettuare, nel corso del 1973, investimenti in titoli per un ammontare pari al 6 per cento della consistenza dei depositi a fine 1972 (ferme restando le norme esistenti in materia di riserve obbligatorie), hanno permesso di garantire il collocamento, a tassi di interesse stabili, di titoli a reddito fisso in misura sufficiente al finanziamento dell'attività di investimento.

La stabilità dei corsi ha anche garantito la continuazione della domanda da parte dei privati, a ritmo, nel complesso, sostenuto.

L'obbligo di investimenti in titoli ha necessariamente comportato un rallentamento nell'espansione dell'offerta di credito a breve termine. Ne è derivato un aumento dei saggi a breve termine, peraltro inevitabile, tenuto conto del forte divario esistente rispetto ai tassi vigenti su alcuni mercati esteri.

Il rallentamento della crescita degli impieghi ordinari, tuttavia, avrebbe potuto colpire soprattutto le imprese di minori dimensioni. Con i provvedimenti di fine luglio, ponendo il limite del 12 per cento (tra il 31 marzo 1973 ed il 31 marzo 1974) all'accrescimento dei prestiti di maggiore valore unitario, sono stati dirottati verso le imprese più piccole fondi in misura proporzionalmente uguale, o maggiore, di quella dei fondi erogati alle imprese più grandi. Sono stati però esentati da qualsiasi vincolo i prestiti concessi a titolo di prefinanziamento degli investimenti e, più di recente, anche quelli effettuati con valuta che le banche si procurano presso i corrispondenti esteri.

Al contrario, sono stati assoggettati al limite annuo del 12 per cento anche i prestiti

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di dimensione più limitata effettuati a favore di settori dove l'utilizzo dei fondi concessi dalle banche poteva più direttamente alimentare fenomeni speculativi e pertanto incidere sui prezzi e sulla bilancia dei pagamenti.

Gli effetti favorevoli più immediati dei provvedimenti di fine luglio hanno riguardato il tasso di deprezzamento esterno della lira; da un tasso ponderato di svalutazione a fine luglio, rispetto al periodo di inizio della fluttuazione, intorno al 16 per cento, per la lira commerciale, si è passati a fine agosto ad un tasso di svalutazione del 10 per cento. Tale livello è stato mantenuto per buona parte del mese di settembre con qualche flessione a fine mese, risultante principalmente da un forte apprezzamento di alcune delle monete dei Paesi della CEE (rivalutazione del fiorino olandese ed apprezzamento del complesso delle monete del « serpente »).

In tale situazione del mercato monetario si è inserita la decisione di finanziare, almeno parzialmente, con ricorso a prestiti a breve termine, le necessità di cassa del Tesoro nell'ultima parte dell'anno. Tali necessità, per l'ultimo quadrimestre del 1973, si aggireranno sui 3.500 miliardi, a cui sono da aggiungere i fondi per il rimborso di 600 miliardi di buoni ordinari del Tesoro in scadenza.

Tenuto conto delle esigenze stagionali di circolazione e di riserve del sistema creditizio, ed altresì della creazione di base monetaria derivante dai finanziamenti alle banche da parte della Banca d'Italia, il finanziamento del Tesoro presso la stessa Banca

potrà aggirarsi sui 1.300-1.500 miliardi; la raccolta postale potrà fornire fondi per circa 800 miliardi: i rimanenti fondi dovranno provenire dal collocamento di titoli presso il sistema bancario ed il pubblico. Tra questi, l'ammontare di quelli a breve termine, da collocare presso il sistema bancario, dovrebbe avvicinarsi ai 1.000 miliardi. Al fine di sollecitarne la domanda, le caratteristiche dei titoli ed i relativi tassi sono stati adeguati alle condizioni del mercato.

Nell'intento di evitare una eccessiva pressione sui rifinanziamenti della Banca centrale, rispetto alle ordinarie occorrenze stagionali e di credito di ultima istanza, tutta la struttura dei tassi ufficiali è stata ritoccata verso l'alto, portando i valori massimi in linea con i tassi di mercato.

Tali decisioni completano la linea di politica monetaria costantemente perseguita negli ultimi mesi, e che è consistita nel concentrare, nel solo comparto del breve termine, le pressioni al rialzo dei tassi provenienti dal mercato internazionale.

I primi risultati mostrano il successo di una tale azione, essendo rimasti praticamente stabili i rendimenti dei titoli a lungo termine ed i tassi per i finanziamenti corrispondenti.

Tale stabilità permetterà, nell'ultima parte dell'anno, una espansione delle emissioni e sottoscrizioni di titoli obbligazionari, sufficiente a consentire ampi margini di liquidità per il finanziamento di tutti gli investimenti programmati nel settore pubblico ed in quello privato, tenuto anche conto del consistente incremento intervenuto nei prezzi.

II

L'ANDAMENTO ECONOMICO NEL CORSO DEL 1973

5. — I risultati economici fino ad oggi conseguiti e le tendenze prevedibili per quest'ultima parte dell'anno indicano che il 1973 ha rappresentato un anno di sostenuta ripresa congiunturale.

La tendenza ad uscire dalla lunga fase recessiva si è progressivamente rafforzata nel corso dell'anno, dopo le difficoltà e le incertezze che ancora persistevano nel primo trimestre, in corrispondenza delle vertenze per i rinnovi contrattuali e della fase più acuta della nuova crisi monetaria internazionale.

Diverso e contrastato appare, quindi, il quadro dei problemi e dei risultati economici a seconda che si consideri la prima o la seconda metà dell'anno.

Nella prima parte dell'anno, la difficoltà di definire rapidamente i nuovi contratti di lavoro ha determinato, in alcuni settori, dei vistosi e prolungati vuoti di produzione.

Tali carenze di offerta si sono riflesse in un più ampio ricorso alle importazioni, in una fase nella quale i prezzi internazionali registravano i maggiori aumenti, e in una brusca caduta delle esportazioni. I ritardi di consegna, soprattutto nelle industrie meccaniche, hanno inoltre frenato la domanda per investimenti in attrezzature e quelle per consumi di beni durevoli.

Inevitabilmente i risultati complessivi dell'anno finiranno col risentire dell'insoddisfacente andamento della produzione industriale del primo trimestre, anche se già prima dell'estate si è delineato un recupero assai consistente e generalizzato.

Nella seconda parte dell'anno, sempre che l'attività produttiva mantenga anche negli ultimi mesi gli elevati ritmi di espansione recentemente accertati, si dovrebbe registrare una ripresa economica decisamente più rapida e, soprattutto, più equilibrata nelle sue componenti. La domanda per esportazioni e quella per nuovi investimenti dovrebbero risultare in forte accelerazione con effetti positivi sulla bilancia dei pagamenti e sulla prospettiva di sviluppo economico nel lungo periodo.

6. — L'effetto complessivo delle contrastanti tendenze ora indicate si risolverà probabilmente in una espansione del reddito nazionale lordo nel 1973 di circa il 5 per cento in termini reali rispetto al 1972.

Dal lato dell'offerta interna, tale risultato deriverebbe da un discreto recupero della produzione agricola, dopo la flessione accusata lo scorso anno, da un importante rilancio della produzione industriale (con un aumento, in termini di valore aggiunto, di circa il 7 per cento rispetto al 1972) e, infine, da un andamento delle attività terziarie in linea con lo sviluppo del reddito nazionale.

Dal lato della domanda, i risultati dell'intero anno non dovrebbero discostarsi dai seguenti: un aumento dei consumi privati superiore a quello del reddito nazionale, sia per effetto degli impulsi espansivi sul reddito disponibile delle famiglie derivanti dai miglioramenti retributivi intervenuti nel-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'anno, sia a causa di un probabile aumento della stessa propensione al consumo; un consistente incremento degli investimenti lordi (tra il 7 e l'8 per cento in termini reali).

Le esportazioni, infine, risentendo, come si è detto, della flessione della prima parte dell'anno, presenteranno nel 1973 un tasso di incremento nettamente inferiore a quello conseguito nel passato, anche se è arduo formulare oggi una previsione esatta a causa di movimenti di capitali che, non rilevabili come tali, riducono le entrate valutarie connesse al turismo e alle rimesse degli emigranti.

Le importazioni, invece, hanno manifestato un andamento positivo in termini reali (con un aumento che probabilmente risulterà di circa l'11 per cento rispetto al 1972) ed eccezionalmente amplificato in termini monetari, a seguito degli inusitati aumenti dei prezzi dei beni acquistati all'estero, sia per il sensibilissimo rincaro delle materie prime e di altri prodotti tradizionalmente importati dal nostro Paese, sia per effetto del deterioramento del rapporto di cambio della lira rispetto alle altre divise.

Il saldo di parte corrente della bilancia dei pagamenti, attivo nei precedenti anni, dovrebbe quindi chiudersi quest'anno con un cospicuo disavanzo (non inferiore ad 800 miliardi) originatosi essenzialmente nella prima metà dell'anno.

7. — Forti tensioni si sono manifestate nel corso del 1973 sul fronte dei prezzi. Si è già detto, a proposito degli scambi con l'estero, del notevole rialzo dei prezzi all'importazione connesso ai fattori inflazionistici operanti sui mercati internazionali ed agli effetti della svalutazione della lira.

Ai fattori di origine internazionale si sono aggiunte le spinte di origine interna, soprattutto l'elevato aumento del costo dei fattori (il costo monetario del lavoro dipendente per unità di prodotto risulterebbe aumentato, in prima ipotesi, del 12-13 per cento). Le misure di controllo dell'inflazione adottate nel mese di luglio hanno rallentato in misura apprezzabile l'aumento dei prezzi. L'evoluzione dei prezzi al consumo ha mostrato nei primi sei mesi dell'anno un incremento medio mensile dell'1,1 per cento, mentre nei mesi di luglio e di agosto, l'incremento si è ridotto allo 0,6 per cento.

III

PROSPETTIVE E CONDIZIONI PER LO SVILUPPO NEL 1974

8. — Al momento attuale si possono formulare soltanto alcune ipotesi sull'evoluzione economica del 1974 e definire le conseguenti direttive generali della politica economica per i prossimi mesi. Alla fine dell'anno, al momento della presentazione del piano annuale sarà possibile, sulla base di informazioni più ampie e più attendibili, presentare un quadro di riferimento che precisi quantitativamente le dimensioni ed i vincoli dell'azione pubblica per il 1974.

9. — Come si è detto, nella seconda parte del 1973 — sempre che le tendenze attuali non siano alterate da aumenti eccessivi dei prezzi e dei salari — si dovrebbe avere una notevole accelerazione dell'attività produttiva e della domanda globale.

In particolare il prodotto lordo industriale dovrebbe registrare aumenti dell'8-9 per cento sul corrispondente periodo del 1972; le esportazioni dovrebbero recuperare un buon ritmo di crescita, anche se ancora non si avverteranno a pieno gli effetti positivi, necessariamente ritardati, della svalutazione della lira; i consumi dovrebbero crescere ad un tasso in linea con l'espansione del reddito; gli investimenti infine, risulterebbero assai dinamici proprio nel settore degli impianti ed attrezzature — che aveva costituito per anni la zona d'ombra più preoccupante dell'economia italiana — mentre si dovrebbe verificare un certo rallentamento nella formazione di scorte.

10. — Questi impulsi tendono, di per sé, ad assicurare prospettive di sviluppo favorevoli per il prossimo anno. Altri fattori esterni od interni alla nostra economia dovrebbero consentire un ulteriore rafforzamento delle spinte espansive.

Anzitutto l'economia mondiale continuerà a svilupparsi ad un tasso elevato nel corso del 1974 (l'OCSE valuta l'aumento della domanda mondiale nel 13 per cento circa rispetto al '73 in termini reali). Il forte tiraggio della domanda mondiale, unito agli effetti ritardati della svalutazione della lira, dovrebbe consentire nel 1974 un incremento delle esportazioni compreso tra il 14 ed il 18 per cento in termini reali.

La ripresa delle esportazioni ridurrà il disavanzo e porrà quindi la ripresa produttiva al riparo da rischi di eccessivi squilibri delle partite correnti della bilancia dei pagamenti.

In questa stessa direzione opererebbe un rallentamento nell'aumento dei prezzi alla importazione. Questo potrebbe aversi sia per effetto di una decelerazione nei prezzi delle materie prime sia per il miglioramento del nostro tasso di cambio, intervenuto negli ultimi mesi.

11. — È probabile, da segni manifestatisi negli ultimi mesi, una forte ripresa del ciclo degli investimenti nel 1974, dopo il lungo periodo di ristagno iniziato nella seconda metà del 1970. La riduzione dei margini di capacità inutilizzata nei settori industriali, le prospettive di espansione della domanda

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

estera e dei consumi, il rafforzamento dell'attività edilizia, il miglioramento dei conti aziendali concorrono nello stimolare e nel consolidare la domanda per investimenti fissi. Si può prevedere un consistente aumento della quota sul reddito nazionale degli investimenti in macchine ed attrezzature, come pure degli investimenti in costruzioni.

Un andamento dei consumi contenuti entro il 5-5,5 per cento in termini reali — non sospinto cioè da impulsi straordinari, connessi ad una eccessiva lievitazione dei redditi monetari e/o dei trasferimenti alle famiglie (al netto del prelievo fiscale) da parte della pubblica Amministrazione — consentirebbe nel prossimo anno il conseguimento di un ritmo di espansione della domanda globale di circa il 6 per cento in termini reali, che è da ritenere un tasso di espansione sostenuto e non inflazionistico, perchè adeguato alle possibilità di effettivo ampliamento dell'offerta.

Infatti, l'ampliamento della capacità produttiva industriale intervenuto nel corso del 1973 (dell'ordine del 5 per cento secon-

do i risultati delle indagini dell'ISCO) e quello consentito dall'accelerazione degli investimenti nel prossimo anno, dovrebbe allentare le pressioni derivanti da più elevati livelli di domanda. Ciò vale naturalmente per il complesso dei settori industriali. È peraltro possibile che nel corso dell'anno emergano problemi di surriscaldamento e strozzature in alcuni settori particolari, per fronteggiare i quali dovranno essere predisposte tempestivamente misure specifiche di intervento in grado di salvaguardare l'espansione generale dell'economia. È certo, tuttavia, che in una prospettiva economica di rapido avvicinamento al pieno utilizzo della capacità produttiva disponibile nel breve periodo, dovranno essere esercitati controlli più severi e continui sulle tendenze di espansione delle diverse componenti della domanda. In particolare saranno predisposti i controlli, ed eventualmente le misure correttive, diretti ad evitare che un eccessivo aumento dei consumi provochi tensioni inflazionistiche nell'insieme del sistema.

IV

LE DIRETTIVE DELL'AZIONE PUBBLICA NEL BREVE PERIODO

12. — Compito fondamentale della politica economica nei prossimi mesi e nel 1974 sarà di assecondare la piena realizzazione delle tendenze espansive in atto nella nostra economia, frenando gli impulsi inflazionistici sui costi e sulla domanda.

Da ciò alcune direttive, che dovranno essere precisate e quantificate nel Piano annuale e che vengono, di seguito, sinteticamente esposte.

Credito

13. — La politica monetaria e creditizia dovrà assicurare la base monetaria e i flussi creditizi necessari a sostenere la ripresa economica in atto. A tal fine gli schemi di programmazione dei flussi finanziari sulla base dei quali è regolata la disciplina quantitativa del credito saranno costantemente riveduti, perchè tale disciplina possa essere, ove necessario modificata.

Prezzi

14. — Dopo la prima fase di blocco, si dovrà contenere l'aumento dei prezzi, attraverso controlli meno rigidi ma ancora necessariamente severi.

Una ripresa delle tendenze al rialzo, al momento della scadenza del periodo di blocco, aggraverebbe, infatti, le tensioni economiche e sociali, spingerebbe verso rivendicazioni salariali incontrollabili e pregiudichereb-

be, quindi le prospettive di consolidamento della ripresa produttiva e di rilancio degli investimenti.

Si ritiene possibile una progressiva decelerazione del ritmo di inflazione, sicchè il tasso di aumento dei prezzi nel 1974 risulti notevolmente inferiore a quello verificatosi nel 1973. Tale possibilità richiede, tuttavia, per realizzarsi una azione di controllo molto incisiva.

Nella seconda fase della disciplina dei prezzi, si terrà conto, comunque, della necessità di consentire aggiustamenti effettivamente richiesti da mutate condizioni di costi. Si tenderà però ad evitare che variazioni brusche tendano a concentrarsi eccessivamente nel tempo, senza gradualità.

Elemento essenziale per una politica di controllo dei prezzi resta una attiva collaborazione di tutte le categorie, che in alcuni casi potrà essere realizzata anche mediante opportune forme di consultazione.

Per quanto riguarda i generi di largo consumo, in quei settori nei quali permane uno stato di tensione, alle misure di controllo si accompagnerà una adeguata politica di approvvigionamenti.

Tensioni eccezionali, specie di carattere internazionale possono imporre deroghe alla direttiva generale di mantenere invariati i prezzi « amministrati » dallo Stato. Questo è il caso dei prodotti petroliferi. L'aumento dei costi del petrolio greggio e l'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi sugli altri mercati di consumo avrebbero determinato, ove

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

i prezzi fossero rimasti congelati sui livelli attuali, una crisi degli approvvigionamenti. L'aumento dei prezzi industriali è stato contenuto entro i limiti minimi compatibili con l'esigenza di approvvigionare il Paese: un'esigenza inderogabile, che il Governo, nell'attuale situazione, non può assicurare se non con il concorso delle compagnie petrolifere. È stato limitato al minimo l'aumento sul gasolio per riscaldamento. Al tempo stesso, il Governo ha predisposto una nuova disciplina del settore petrolifero, mirante a rafforzare il potere contrattuale dello Stato nei riguardi delle compagnie internazionali a tutelare la sicurezza e l'economicità dell'approvvigionamento, a riordinare l'industria petrolifera, caratterizzata dall'esistenza di sprechi, distorsioni e rendite inaccettabili. Un piano del petrolio, fondato sulla nuova disciplina, di cui si prospettano le linee essenziali più oltre in questo documento, sarà approvato dal CIPE entro l'anno.

Finanza pubblica

15. — La ripresa delle componenti della domanda dovute alle esportazioni e agli investimenti implica un ruolo meno espansivo della domanda relativa alla finanza pubblica. La misura entro cui quest'ultima dovrà svilupparsi è stata fissata nel luglio scorso, al momento dell'elaborazione del bilancio di previsione dello Stato per il 1974, in un disavanzo globale di cassa della pubblica Amministrazione all'incirca uguale a quello dell'anno precedente: 7.400 miliardi a fronte dei 7.700, per il 1973.

È necessario che tali valutazioni siano aggiornate e verificate, alla luce di previsioni di cassa per il 1974 relative alle singole categorie di spesa e di entrata della pubblica Amministrazione, così da disporre di un quadro organico della sua azione di prelievo e di spesa. Tale preventivo di cassa per la finanza pubblica dovrà essere poi inquadrato — al fine di valutarne la compatibilità economica e finanziaria rispetto agli obiettivi ed ai vincoli fondamentali della politica economica per il 1974 — nell'ambito delle previsioni economiche generali.

È evidente, tuttavia, che il limite imposto al disavanzo non significa blocco di ogni espansione della spesa, se nuovi mezzi di copertura per spese aggiuntive potranno essere reperiti attraverso maggiori entrate tributarie. Ogni sforzo dovrà essere fatto per allargare, nonostante l'attuale fase di transizione della nostra organizzazione fiscale, i margini di manovra disponibili, essenzialmente e soprattutto in funzione dei programmi pubblici di investimento produttivo e sociale.

Redditi e politica fiscale

16. — È impegno del Governo difendere dalle conseguenze dell'inflazione i redditi delle categorie più sfavorite. Si procederà pertanto, alla fine delle consultazioni attualmente in corso con le organizzazioni sindacali, a provvedimenti di sostegno dei redditi più bassi, e in particolare delle pensioni minime, in linea con le prospettive di riforma generale del settore. Ciò comporterà aumenti degli oneri di sensibile entità per le finanze statali.

Nel 1974, tali oneri dovranno essere fronteggiati senza derogare al principio che il Governo si è imposto, di contenere il disavanzo di cassa entro il limite calcolato come compatibile con una condizione di equilibrio finanziario per l'economia.

A tal fine l'aumento dell'imposta sulla benzina, per la parte in eccedenza alla quota necessaria a coprire la defiscalizzazione del gasolio, deve essere considerata come parte di una più ampia manovra di prelievo, diretta ad aumentare il gettito, soprattutto attraverso: a) un'azione selettiva nelle imposte indirette, rivolta in direzione dei beni di consumo non essenziali; b) un'accelerazione del gettito, mediante un più rapido regolamento del contenzioso; c) un energico e immediato rafforzamento di azioni di controllo e di accertamento, dirette a colpire l'evasione nel campo dei contributi sociali, dell'IVA e delle imposte dirette.

V

AZIONE PUBBLICA: RIFORME COSTITUZIONALI E PROGRAMMI D'INVESTIMENTO

FINANZA PUBBLICA

Struttura del bilancio

17. — La programmazione della spesa sociale esige un bilancio per programmi in modo da collegare le destinazioni della spesa agli obiettivi della programmazione. A tal fine sono necessarie: riforme istituzionali dei meccanismi di decisione della spesa pubblica; la introduzione all'interno del settore pubblico di tecniche di programmazione del bilancio.

Il Progetto '80, i successivi documenti di programmazione, il Comitato interparlamentare di studio dei problemi derivanti dall'articolo 81 della Costituzione, i libri bianchi del Ministero del tesoro sui residui e sulla spesa pubblica, il rapporto della Commissione generale per la programmazione del settore pubblico ed infine le conclusioni del Comitato di indagine sulla spesa pubblica della 5ª Commissione della Camera, offrono indicazioni precise delle riforme istituzionali necessarie.

Leggi sostanziali di spesa

18. — Le leggi sostanziali di spesa (leggi pluriennali di spesa, programmi settoriali di intervento, leggi di programma, ecc.) devono formulare indicazioni di spesa aggregate per tutto il periodo dell'intervento; specificare la quota di spesa autorizzata a ca-

rico del primo esercizio finanziario; riscontrare la copertura, per la restante spesa a carico degli esercizi successivi, sulla base delle indicazioni e previsioni di programma.

Bilancio annuale

19. — Esso provvederà a determinare quanto della complessiva spesa autorizzata possa iscriversi per ciascun esercizio finanziario, avendo riguardo tanto ad equilibri ed a politiche generali di bilancio, quanto alle capacità di spesa della pubblica amministrazione nello specifico campo di intervento.

Il bilancio diviene, così, una legge non meramente formale, che recepisce la legislazione in vigore, ma una legge sostanziale, capace cioè di assumere decisioni di spesa.

È necessario, inoltre, formulare, secondo una scelta già accolta dalla Commissione bilancio della Camera il bilancio annuale anche in termini di cassa. Il bilancio di cassa deve essere inteso non come documento integrativo del bilancio di competenza ed a rilevanza conoscitiva, ma come un bilancio munito di una sua precisa rilevanza giuridica, capace di costituire per l'amministrazione autorizzazione e limite alla spesa in fase di pagamento e perciò cardine del rapporto Governo-Parlamento in materia di decisioni di spesa.

Al bilancio di competenza ed al bilancio di cassa verranno così collegati autonomi e diversi effetti giuridici: di autorizzazione

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

all'impegno per il primo e di autorizzazione al pagamento per l'altro.

Bilancio programmatico pluriennale

20. — L'orizzonte annuale della spesa pubblica è insufficiente. Si pone l'esigenza di integrare il bilancio annuale in un sistema di previsioni e di contabilità di medio periodo: il *bilancio programmatico pluriennale*. È necessario che l'orizzonte pluriennale della finanza pubblica sia ricostituito annualmente e che ogni bilancio annuale sia accompagnato da un bilancio pluriennale.

La pluriannualità del bilancio non deve valere in termini negativi ed esprimersi patologicamente con i residui, ma deve essere assunta come impostazione preventiva di un orizzonte pluriennale dell'entrata e della spesa.

Tecniche di programmazione del bilancio

21. — La programmazione della spesa sociale richiede, inoltre, la introduzione, all'interno della pubblica amministrazione, e in genere, del settore pubblico dell'economia, di tecniche di programmazione di bilancio, che consentano una effettiva razionalizzazione della spesa pubblica, con riferimento sia alla coerenza fra le decisioni di spesa e gli obiettivi da perseguire, sia alla efficienza della gestione degli interventi.

L'operazione fondamentale a questi fini è la trasformazione dei bilanci di tipo tradizionale degli enti della pubblica amministrazione in bilanci strutturati secondo obiettivi specifici, che diventano in tal modo i criteri distintivi e classificatori delle spese da effettuare per il loro conseguimento, indipendentemente dagli enti erogatori.

Alla costruzione di un bilancio programmatico così concepito, come emerge anche dalle esperienze condotte soprattutto in Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti, si potrà pervenire a seguito di un graduale processo di riqualificazione degli atti decisionali degli enti dell'operatore pubblico secondo le linee sopra indicate.

22. — Per l'avvio di tale complesso lavoro il Governo si impegna a:

— predisporre entro la fine dell'anno, in coincidenza con la presentazione del piano annuale 1974, un primo quadro di programmazione della spesa pubblica del medio periodo;

— istituire presso il CIPE una apposita commissione avente il compito di riclassificare i bilanci dello Stato e dell'intero settore pubblico secondo categorie funzionali corrispondenti agli obiettivi specifici fissati in sede programmatica;

— formulare le nuove decisioni di spesa da iscrivere nel bilancio 1975 secondo una struttura funzionale riferita agli obiettivi programmatici;

— avviare (sotto la responsabilità del Ministero del bilancio e del Ministero del tesoro) la elaborazione di analisi di bilancio presso le singole amministrazioni di spesa o a livello interministeriale (CIPE) nei campi identificati come prioritari attraverso « progetti » approvati dal CIPE.

RIFORMA TRIBUTARIA

23. — Il Consiglio dei Ministri nelle riunioni del settembre 1973 ha approvato gli schemi dei decreti-delegati sulla riforma Tributaria. Tali decreti concernono in particolare le nuove imposte sul reddito (suddivisa nell'imposta sul reddito complessivo delle persone fisiche, in quella sul reddito delle persone giuridiche e nell'imposta locale sui redditi), l'istituzione dell'anagrafe tributaria, la disciplina dello accertamento e della riscossione, quella delle esenzioni ed agevolazioni nonché la revisione degli estimi e del classamento del catasto edilizio urbano. Essi, aggiungendosi a quelli, già vigenti dal 1° gennaio 1973, relativi alle imposte indirette, vengono con la loro entrata in vigore fissata al 1° gennaio 1974 a completare definitivamente il quadro generale dei decreti attuativi della riforma tributaria quale risulta delineata dalla legge delega 9 ottobre 1971, n. 825.

Con il varo di tali provvedimenti, si conclude una lunga e laboriosa fase di redazione dei testi legislativi, che ha visto impegnati con differenti compiti sia l'amministrazione finanziaria sia il Parlamento, quest'ultimo attraverso la cosiddetta Commissione dei trenta. Degni di particolare rilievo per il loro contenuto innovatore e razionalizzatore appaiono soprattutto i testi relativi al tributo sul reddito delle persone fisiche ed alla disciplina dell'accertamento. Il primo, sostituendo ben tre delle attuali imposte (le imposte erariali di ricchezza mobile e complementare e l'imposta comunale di famiglia) ha notevolmente semplificato la tassazione delle persone fisiche adeguandola altresì ai principi costituzionali della progressività e della personalità dell'imposizione. Il secondo, con una normativa chiara e concisa, ha posto le basi per conseguire gli obiettivi finali della riforma, che restano sempre quelli, tra loro inscindibilmente connessi della lotta alle evasioni e delle perequazioni del carico tributario.

Per quanto riguarda poi in particolare il decreto sulle agevolazioni si ricorda che, in attuazione di precise disposizioni della legge delega sulla riforma tributaria, si è provveduto ad eliminare molte delle vigenti esenzioni, la cui permanenza nell'attuale elevato numero avrebbe senza dubbio notevolmente contribuito a depauperare il gettito tributario. È esplicita al riguardo la disposizione dell'articolo 9, n. 1), della legge delega che, per l'ipotesi in cui si ravvisi l'opportunità di incentivare particolari settori produttivi, stabilisce appunto il principio di sostituire gli attuali disorganici e frammentari incentivi fiscali con la concessione di contributi. Dandosi carico di tale indirizzo, il Consiglio dei ministri, nella riunione del 29 settembre 1973, approvando il decreto sulle agevolazioni, ha preso atto, con piena adesione, della delibera presa dal CIPE il 28 settembre 1973, con la quale, con speciale riguardo alle industrie operanti nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del Centro-Nord, sono state fissate direttive e posti criteri per il varo urgente (entro il 1° gennaio 1974), di un provvedimento organico sugli incentivi

incentrato prevalentemente nella concessione di contributi.

L'emanazione dei provvedimenti delegati sulla riforma tributaria costituisce solo un punto di partenza. Dal 1° ottobre 1973 si entra nella fase operativa, in cui l'Amministrazione finanziaria sarà impegnata in un notevole sforzo organizzativo tendente a chiarire ai contribuenti, attraverso adeguata informazione, le nuove disposizioni recate dai decreti delegati, a divulgarne ed illustrarne i testi e, soprattutto, a rendere concreta e puntuale l'applicazione delle nuove norme sull'accertamento. Dalla realizzazione di quest'ultimo obiettivo dipende in gran parte il vero successo della riforma tributaria.

IL SISTEMA DEGLI INCENTIVI

24. — Il sistema degli incentivi oggi vigente, caratterizzato da una pluralità di gestioni non coordinate tra di loro, ha finito per rendersi ingovernabile e per perseguire finalità diverse da quelle enunciate.

L'entrata in vigore del decreto delegato sulle agevolazioni tributarie, che limita notevolmente i benefici per il Mezzogiorno, e l'esigenza di un rilancio della convenienza all'investimento meridionale, in un momento in cui può divenire irrefrenabile la tendenza delle imprese ad ampliarsi nel Nord, rendono necessaria l'adozione di una nuova disciplina entro il 1° gennaio 1974.

La nuova disciplina comporta l'adozione di un disegno interamente nuovo, anzitutto per gli incentivi ad applicazione nazionale, sia di carattere generale che settoriale, al fine di determinare un più effettivo privilegio per gli investimenti nel Mezzogiorno.

Gli incentivi che concorrono all'approvvigionamento finanziario delle imprese (è il caso della legge ex n. 623) e che suppliscono pertanto a una carenza del mercato finanziario non dovrebbero implicare alcuna discrezionalità politico-amministrativa. Essi vanno sostituiti con misure che consentano direttamente agli istituti finanziari di erogare credito alle piccole e medie imprese

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

a condizioni non sperequate rispetto a quelle praticate nei confronti di quelle maggiori, sulla base di direttive programmatiche generali e di criteri obiettivi.

Gli incentivi che hanno finalità di ristrutturazione o riconversione non possono continuare a consolidarsi, settore per settore, in base a spinte congiunturali recepite con successive leggi del Parlamento. In tal modo, infatti, finiscono per non essere tempestivi, per stratificarsi in modo dispersivo e per scadere in operazioni di salvataggio e di sostegno. Occorre, pertanto che tali incentivi confluiscono in un unico fondo per la ristrutturazione. Ciò li renderà più tempestivi e ne consentirà l'inquadramento entro progetti di promozione.

La realizzazione del disegno testè enunciato è la premessa essenziale per l'efficacia degli incentivi destinati al Mezzogiorno. Anche questi ultimi devono essere riveduti al fine di privilegiare maggiormente le iniziative più capaci di assorbire manodopera, ovvero di generarne in via indiretta. A questo fine è essenziale, da un lato ridurre le agevolazioni agli investimenti iniziali, dall'altro introdurre incentivi sulla gestione riferiti alla nuova manodopera occupata.

Questi nuovi incentivi, siano essi attuati sotto forma di fiscalizzazione ovvero sotto forma di contributi, realizzeranno, comunque, i principi già indicati dalla legge di riforma tributaria e potranno così prendere il posto delle attenuazioni di imposta che si introducono oggi, in via volutamente transitoria con il decreto delegato sulle agevolazioni tributarie.

Appositi incentivi dovranno essere introdotti a favore delle iniziative per la ricerca e lo sviluppo e per quelle del cosiddetto terziario avanzato, localizzate nel Mezzogiorno.

Dovrà inoltre essere previsto un adeguato collegamento tra fruizione di incentivi finanziari e utilizzazione dei servizi di assistenza tecnica, organizzativa e commerciale, in relazione al fatto che, specie per le imprese minori e soprattutto nel Mezzogiorno, le difficoltà di gestione si connettono spes-

so più a carenze organizzative che a mancanza di mezzi finanziari.

Una strategia unitaria degli incentivi comporta da ultimo l'adozione di meccanismi di coordinamento sostanziale e procedurale con le agevolazioni fornite dalle Regioni a statuto speciale. Un coordinamento non dispersivo comporta la tendenziale destinazione delle risorse regionali oggi utilizzate per erogazioni finanziarie (o agevolazioni fiscali) all'approntamento di infrastrutture e alla predisposizione dei menzionati servizi di assistenza tecnica.

L'applicazione del nuovo sistema di incentivi non dovrà sottrarsi al controllo e alla verifica del Parlamento pressochè impossibile nella intricata situazione di oggi.

Si dovrà perciò prevedere la presentazione da parte dei Ministri competenti di una relazione annuale al Parlamento sulla gestione degli incentivi che indichi i settori e le aree di intervento e specifichi gli effetti che si vengono producendo sullo sviluppo industriale e sull'occupazione con riferimento a ciascuno dei settori e delle aree considerate.

RIFORMA DELLE SOCIETÀ PER AZIONI

25. — Il Governo intende presentare sollecitamente un disegno di legge per la riforma delle società per azioni assumendo come base il testo predisposto dalla speciale Commissione costituita presso il Ministero dell'Industria che ha concluso i suoi lavori nella primavera scorsa.

La riforma, pur concepita come « stralcio », rispetto alla generale disciplina societaria, riguarderà i temi emergenti: una nuova disciplina degli incroci azionari; una nuova disciplina dei bilanci; la istituzione di bilanci; la istituzione di una commissione di vigilanza sulle società con azioni ammesse alla quotazione in borsa; la istituzione delle azioni di risparmio.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il complesso della nuova normativa persegue, insieme, gli obiettivi di rivitalizzare il mercato azionario e di rimuovere le più gravi distorsioni nel sistema delle informazioni riguardanti la vita delle società ed il controllo della loro veridicità.

Il nuovo regime prevede azioni di risparmio al portatore, mentre conferma la nominatività delle azioni di controllo.

La disciplina delle azioni di risparmio deve essere improntata a criteri tali da farne uno strumento di effettivo vantaggio dei risparmiatori, non trasformandosi in un espediente nelle mani dei gruppi di controllo, nè dando luogo, dal punto di vista fiscale, a ingiustificate posizioni di privilegio.

I rischi di una innovazione di questa portata sono comunque tali da escludere che la legge di riforma non introduca contestualmente una nuova disciplina dei bilanci ed un nuovo organo pubblico di controllo.

La disciplina dei bilanci può essere ricalcata su quella proposta dalla Commissione della CEE.

L'organo di controllo (Commissione di vigilanza sulle società e sulla borsa) non dovrà alterare l'autonomia della gestione aziendale ma servirà, piuttosto, ad identificare i gruppi di comando ed a garantire una adeguata informazione sulle operazioni che le imprese svolgono sul mercato. A questo fine è necessario che la Commissione sia fornita dei più ampi poteri di acquisizione dei dati dalle imprese.

IL MEZZOGIORNO

26. — Il Governo è impegnato ad evitare che la ripresa economica in atto torni a fondarsi sulla tendenza tradizionale alla concentrazione degli investimenti nelle Regioni già industrializzate. È da sottolineare che anche i sindacati dei lavoratori e gli imprenditori sembrano aver chiaro che solo attraverso l'estensione al Mezzogiorno del processo di industrializzazione si può ga-

rantire la continuità della espansione e si può ridurre il peso delle diseconomie e delle inefficienze connesse alla congestione delle aree industrializzate del Nord ed alla carenza di infrastrutture sociali e civili nel Sud; e appaiono disposti a collaborare con la loro condotta complessiva al successo di uno sforzo rivolto in tale direzione.

L'intervento nel Mezzogiorno sarà qualificato da decisioni concernenti il sistema degli incentivi, i nuovi progetti speciali, « contratti di sviluppo » per l'industrializzazione, interventi per l'agricoltura meridionale, promozione dell'attività turistica.

Incentivi

27. — Il sistema degli incentivi dovrà essere unificato e razionalizzato, secondo le indicazioni già fornite al paragrafo 24.

Progetti speciali

28. — I progetti speciali corrisponderanno alla ispirazione originaria della legge numero 853 per il Mezzogiorno che pone quali caratteristiche del nuovo modo di operare dell'intervento straordinario: una impostazione unitaria dei problemi di assetto del territorio di tutto il Mezzogiorno; l'unità fra processo di industrializzazione e interventi infrastrutturali; il superamento delle più gravi ed emergenti situazioni di carenza nelle infrastrutture civili e sociali (sia nelle grandi città del Sud sia nelle zone interne). Questa impostazione, presente nel progetto di programma 1971-1975, era impallidita nel primo anno di applicazione della legge, anche per comprensibili difficoltà nell'innovare la logica di azione della Cassa e per la necessità obiettiva di non ridurre i flussi di spesa pubblica alle Regioni meridionali in una fase congiunturale delicata.

Ora, le nuove scelte di progetti speciali devono affrontare con maggiore audacia i problemi cruciali. Le priorità, già indicate

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dal Presidente del Consiglio, riguardano: lo sviluppo e l'utilizzazione delle risorse idriche in Puglia e in Basilicata; il riassetto territoriale di Napoli e della Campania interna; i problemi di sviluppo industriale e agricolo, di riassetto territoriale e dei trasporti in Calabria e nell'area dello Stretto; le opere igienico-sanitarie nel Mezzogiorno. Quest'ultimo progetto, ha — come appare evidente — carattere di emergenza. Il CIPE approverà, con il concorso delle Regioni meridionali, un progetto di interventi per opere igienico-sanitarie, chiamando la Cassa per il Mezzogiorno ad un immediato impegno di realizzazione degli interventi, per conto e secondo le direttive delle Regioni. La priorità sarà attribuita ai drammatici problemi delle grandi città meridionali (Napoli, Bari, Palermo).

Contratti di sviluppo

29. — Per la industrializzazione del Sud occorre cogliere concretamente l'occasione offerta dalla disponibilità degli industriali e dei sindacati. Nell'ambito della contrattazione programmata si potranno avviare, in casi determinati, trattative con le imprese disponibili, con la partecipazione delle rappresentanze sindacali e con l'assistenza delle confederazioni degli industriali e dei lavoratori, per definire le condizioni concrete di singole decisioni di investimento nel Mezzogiorno.

Tali trattative potranno dar luogo a « contratti di sviluppo » stipulati tra le imprese, i sindacati e il Governo, per la realizzazione di nuovi investimenti o per il trasferimento di impianti esistenti al Sud, nel quadro di più ampi accordi sull'utilizzazione degli impianti e sul programma di sviluppo dell'impresa. In tal modo sarà aperta alla rappresentanza sindacale un'occasione concreta di partecipazione alle decisioni concernenti lo sviluppo industriale del Paese.

Resta fermo, nella stessa direzione, l'impegno della *impresa pubblica*. Il Governo assicurerà, nell'esame dei programmi delle partecipazioni statali, il rigoroso rispetto della priorità meridionalistica e la completa attuazione dei progetti già approvati.

Agricoltura

30. — Per l'agricoltura si pongono due diversi ordini di problemi: revisione dei criteri e degli indirizzi generali della politica comunitaria e attuazione di progetti speciali.

Gli indirizzi di politica agricola generale, interna e comunitaria, dovranno contrastare la tendenza alla degradazione agricola del Sud. Nel Mezzogiorno l'esodo dalle campagne non si è accompagnato ad un processo di razionalizzazione ma ad un pratico arresto dello sviluppo produttivo agricolo. Il disegno di legge per l'applicazione delle direttive comunitarie assegnerà piena responsabilità alle Regioni per questi interventi.

Fra i progetti speciali in campo agricolo un rilievo centrale avranno quelli avviati in campo zootecnico, ai quali potrà contribuire in modo più ampio e organico (*vedi* più oltre) l'impresa pubblica.

PROGRAMMI INDUSTRIALI

Partecipazioni statali

31. — I programmi degli enti a partecipazione statale sono stati presentati ai competenti organi di Governo nel corso delle ultime settimane. I programmi sono in corso di esame, e dopo l'approvazione da parte del CIPE saranno presentati al Parlamento nella relazione programmatica sulle partecipazioni statali.

Programmi di promozione

32. — Il Governo intende svolgere un ruolo propulsore fondamentale nella politica degli investimenti, mediante interventi volti a creare le infrastrutture indispensabili per lo sviluppo civile, sociale, produttivo; e a dare riferimento certo e chiaro all'espansione della domanda.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Un primo importante gruppo di progetti, già predisposti, dovrà essere varato dal CIPE tra la fine del 1973 e i prossimi mesi del 1974.

Gli effetti economici di tali progetti cominceranno a esplicitarsi tra la fine del 1974 e il 1975. Ma già non appena varati, essi potranno costituire un importante punto di riferimento per le prospettive di consolidamento della ripresa in atto, e per l'espansione dei programmi di investimento delle imprese.

Questi progetti sono ispirati ai seguenti criteri:

massima rapidità degli effetti indotti nella domanda;

particolare urgenza dei bisogni sociali verso i quali essi sono indirizzati;

funzione riqualificante rispetto all'apparato produttivo;

localizzabilità nel Mezzogiorno.

I progetti riguarderanno il settore *elettrico*; l'*elettromeccanica strumentale*; il settore *nucleare*; l'*industria del materiale ferroviario*; l'*elettronica strumentale*; la promozione dell'*industria meccanica* nel Mezzogiorno; la *zootecnia*.

Elettromeccanica strumentale

33. — Il gruppo di lavoro costituito in sede CIPE per la preparazione di un programma di promozione nel settore *elettromeccanico strumentale* ha formulato proposte di riassetto del settore che comportano tra l'altro direttive all'Enel in materia: di esecuzione dei suoi programmi; di modalità della committenza; di collaborazione all'elaborazione di speciali progetti, in particolare, per la ricerca e la promozione di iniziative nei settori del piccolo macchinario e dei componenti nel Mezzogiorno.

Settore nucleare

34. — In materia nucleare il CIPE definirà:

— gli obiettivi e le azioni da svolgere nel settore nucleare;

— i programmi delle industrie nucleari in stretta collaborazione tra CNEN, Enel e industria;

— le modalità di coordinamento di tali programmi.

Industria del materiale ferroviario

35. — Sono state recentemente assunte decisioni da parte del CIPE per quanto riguarda il programma poliennale delle Ferrovie dello Stato. In tale ambito sarà predisposto un programma urgente per il settore del materiale rotabile ferroviario, definendo anche le nuove modalità di committenza delle Ferrovie dello Stato e di riorganizzazione e sviluppo del settore.

Elettronica strumentale

36. — Il CIPE definirà progetti relativi a:

— le attrezzature ospedaliere;

— il controllo traffico aereo;

— il controllo traffico ferroviario;

— la meccanizzazione postale;

— l'attività spaziale.

Industria meccanica nel Mezzogiorno

37. — È in corso di elaborazione un primo programma di promozione di iniziative industriali connesse con i nuovi impianti automobilistici del Mezzogiorno. A tale programma sono chiamate a collaborare la FIAT e l'Alfa Romeo.

Settore zootecnico

38. — Si sta provvedendo alla definizione di un progetto di sviluppo con l'obiettivo:

— di potenziare il patrimonio zootecnico nazionale con particolare riguardo alle forme di allevamento realizzabili nelle zone collinari e montane, specialmente nel Mezzogiorno;

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

— alla razionalizzazione dell'attività di importazione delle carni e dei vitelli e dell'ingrasso.

Nella preparazione del progetto ci si avvarrà della collaborazione delle Regioni e delle organizzazioni produttive, mentre è stata intanto impartita direttiva al gruppo EFIM di predisporre un primo programma di pronto intervento, i cui punti essenziali sono:

— un più ampio e meno oneroso approvvigionamento di carni bovine e di vitelli;

— la promozione di centri di allevamento e di ingrasso da realizzare nelle zone potenzialmente capaci di produrre foraggi a condizioni competitive. Il 50 per cento dei centri dovranno essere realizzati nel Mezzogiorno.

Il piano del petrolio

39. — Per il riassetto dell'industria petrolifera sono allo studio — per direttiva del Consiglio dei Ministri — le seguenti misure intese a stabilire un nuovo ordinamento del settore petrolifero. Il CIPE tradurrà queste direttive in un piano del petrolio, e indicherà i provvedimenti legislativi e amministrativi necessari per la sua attuazione. Il nuovo ordinamento comporterà alcune fondamentali modifiche.

L'approvvigionamento di greggio e di prodotti petroliferi, attualmente lasciato alla libera iniziativa degli operatori al di fuori di ogni programma sarà ottenuto sulla base di un piano pluriennale di approvvigionamento. Quest'ultimo verificherà la possibilità di copertura dell'intero fabbisogno nazionale. In base a tale verifica l'autorità pubblica potrà modificare, entro certi limiti, i programmi degli operatori privati al fine di assicurare la copertura del fabbisogno ai prezzi più convenienti.

Il prezzo dei prodotti petroliferi sarà periodicamente fissato dai pubblici poteri.

Allo scopo di rendere operanti i meccanismi previsti, si introdurranno determinati obblighi per le raffinerie, che dovranno la-

vorare prioritariamente per il mercato interno e potranno quindi essere obbligate a modificare i loro programmi di lavorazione in relazione a tali esigenze.

I meccanismi relativi all'approvvigionamento si accompagnano alla definizione di un piano di riassetto dell'industria petrolifera che mira a:

— razionalizzare le varie fasi al fine di eliminare sprechi, duplicazioni ed altri inconvenienti riguardanti in particolare l'assetto del territorio, dovuti allo sviluppo spesso incontrollato di raffinerie, depositi ed impianti di distribuzione stradale di carburanti;

— rafforzare la posizione dell'ENI attraverso lo sviluppo dell'attività di ricerca e la conclusione di contratti di lungo periodo con i Paesi produttori, facilitando l'instaurazione di rapporti diretti con tali Paesi sulla base di accordi che interessano l'intera struttura industriale italiana, in quanto comprensivi di accordi di cooperazione tecnica, di scambi di beni e servizi, eccetera.

In attesa della definizione del piano, mentre è confermata la direttiva del CIPE di sospendere il rilascio di nuove licenze per impianti petroliferi di raffinazione, distribuzione e stoccaggio, si provvederà a sospendere la validità dei decreti di concessione già accordati per nuove capacità o per ampliamenti delle capacità di raffinazione, e che risultano non ancora utilizzati. Su richiesta delle aziende interessate, il CIPE potrà bloccare i decreti emessi e sospesi, quando verifichi la conformità dei progetti relativi ai principi generali sopra enunciati.

PROGRAMMI SOCIALI

Edilizia residenziale

40. — La situazione dell'edilizia residenziale richiede immediate decisioni a causa del pendurare del ristagno di iniziative nel campo dell'edilizia privata, del ritardo dell'attuazione dei programmi di edilizia pub-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

blica e delle scadenze della normativa urbanistica (novembre) e del blocco dei fitti (gennaio 1974).

Il Governo affronterà la situazione con decisioni legislative destinate ad entrare in vigore entro la fine dell'anno, intese a favorire la ripresa dell'attività di edilizia residenziale, orientandola verso la produzione di alloggi di tipo economico, e garantendo la contestuale realizzazione delle infrastrutture sociali essenziali.

Le nuove misure saranno volte in particolare:

— a rimuovere gli ostacoli di carattere generale connessi con la disciplina urbanistica;

— ad accelerare la realizzazione dei programmi in corso, specie di quelli di iniziativa pubblica;

— ad avviare un nuovo programma pluriennale di edilizia residenziale che assicuri la continuità dell'azione pubblica;

— ad avviare la riforma del regime delle locazioni con la graduale introduzione, dell'equo canone.

41. — Le misure di accelerazione dell'attuazione della legge n. 865 toccano, in particolare, i due nodi, sin qui non risolti, della capacità dei Comuni di realizzare le opere di urbanizzazione e della edilizia convenzionata.

42. — Il nuovo programma triennale di edilizia residenziale, in via di approntamento, conterrà misure volte ad assicurare l'utilizzazione immediata delle aree disponibili dei piani di zona 167; nuove modalità di finanziamento delle opere di urbanizzazione; la progettazione di grandi interventi di quartiere nelle maggiori città congestionate, specie del Sud, ed in connessione con i nuovi investimenti industriali nel Mezzogiorno; un miglioramento delle condizioni di convenienza dei privati per la realizzazione di programmi di edilizia convenzionata; l'unificazione di un nuovo istituto pubblico nazionale di tutti i compiti di gestione delle risorse finanziarie per la casa.

43. — Infine, in ordine al regime delle locazioni, è allo studio una riforma del sistema vincolistico vigente, basato sul blocco dei fitti, attraverso la graduale introduzione dell'equo canone.

Edilizia scolastica ed universitaria

44. — L'esigenza di soddisfare la domanda addizionale di posti-alunno, provocata dall'ulteriore espansione della scolarità, e di colmare le carenze endemiche del patrimonio edilizio destinato alla scuola rendono necessarie: l'accelerazione dei programmi in corso; l'approvazione di nuovi programmi ordinari per garantire la continuità della azione pubblica; e, infine, programmi straordinari per fronteggiare le esigenze più pressanti.

Gli interventi ordinari saranno affidati alle Regioni ed alle Università. Gli interventi straordinari prevedono, ferma restando la responsabilità delle Regioni quanto alle scelte territoriali e programmatiche, l'utilizzazione delle imprese a partecipazione statale per la realizzazione delle opere. A tal fine, il Governo solleciterà l'approvazione dei provvedimenti all'esame del Parlamento.

45. — Gli interventi saranno rivolti a colmare i vuoti più gravi soprattutto nelle maggiori città, cercando di perseguire, al tempo stesso, un miglioramento degli *standards* qualitativi in connessione con i miglioramenti previsti dalle misure riformatrici del sistema scolastico (scuola a tempo pieno nella fascia dell'obbligo; centri scolastici secondari). Le priorità da soddisfare riguardano i fabbisogni della scuola di base e la situazione delle aree territoriali a più alta intensità immigratoria, nei quali le carenze sono più gravi.

Sanità

46. — La recente epidemia di colera ha posto drammaticamente in risalto la gravità della situazione sanitaria italiana, sia sotto

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

il profilo della deficienza delle condizioni igienico-ambientali, sia per quanto concerne le strutture sanitarie tuttora distinte in un grandissimo settore destinato alla cura (i poderosi apparati mutualistici ed ospedaliero) ed in una rete di uffici, tanto diffusi quanto scarsamente efficienti, che da soli devono provvedere alla profilassi (il complesso degli uffici sanitari del Ministero, delle Regioni, delle Provincie e dei Comuni).

La necessità di una organizzazione unitaria, onde ottenerne un razionale impiego, dei settori predetti che sono attualmente del tutto separati; l'esigenza sul piano economico di porre un freno alla crescita della spesa sanitaria aumentata in misura enorme negli ultimi anni senza un percepibile miglioramento dei servizi; oltre le non meno rilevanti motivazioni di ordine sociale e giuridico (trattasi di un adempimento costitu-

zionale) richiedono che si proceda senza indugi all'attuazione della riforma sanitaria.

In via di urgenza e come primi concreti provvedimenti di attuazione della riforma appare necessario:

— istituire un servizio epidemiologico nazionale che abbia una « intelligenza » al centro rappresentata dall'attività di coordinamento dell'Istituto Superiore di Sanità e osservatori a carattere comunale o consorziale gestiti dalle Regioni;

— dare attuazione ai progetti-obiettivo nel settore della medicina preventiva, in particolare quelli relativi alla lotta contro la mortalità perinatale ed infantile, alla tutela della salute negli ambienti di lavoro ed alla tutela della popolazione anziana, ponendo le Regioni in condizione di predisporre concrete iniziative in merito.