

PARTE II

LE POLITICHE DELL'OFFERTA

PAGINA BIANCA

INTRODUZIONE

Nel decennio che si sta per concludere l'economia italiana ha registrato una modesta crescita della capacità produttiva. E ciò prevalentemente per due ragioni. In primo luogo il processo di investimento, mantenutosi intenso in termini di rinnovo di macchinari, è stato notevolmente inferiore a quello verificatosi negli anni sessanta in termini di nuovi impianti produttivi. In secondo luogo, il crescente grado di rigidità nelle forme e nei tempi di utilizzazione degli impianti e della manodopera ha progressivamente contenuto l'effettiva utilizzazione della capacità produttiva installata.

Prevalentemente rispetto a questi vincoli strutturali si è, in diverse fasi congiunturali, sperimentata una situazione di tensione da domanda che, dopo pochi mesi di ripresa, si è spesso andata a confrontare con le limitate possibilità di ampliamento dell'offerta.

Pertanto, se le tensioni dei diversi cicli congiunturali determinano la necessità di un attento controllo di breve termine della domanda (che permetta di evitare sia troppo violente accelerazioni, sia troppo rapide cadute), l'azione di medio-lungo termine deve necessariamente essere volta verso l'obiettivo di una consistente crescita della capacità produttiva e di un migliore utilizzo dei fattori produttivi esistenti.

E questa azione sulla struttura dell'offerta che potrà garantire, pur in un attento controllo congiunturale, la ripresa di un sostenuto ritmo di sviluppo economico e di un consistente aumento dei livelli occupazionali. Tale azione deve essere rivolta sia alle strutture dell'industria manifatturiera, sia a quei comparti industriali che producono gli *inputs* di base per il resto del sistema produttivo. Tra questi assume certamente rilievo prioritario una politica dell'energia che possa garantire le quantità necessarie a sostenere lo sviluppo del prossimo decennio. Lunghi sono i tempi di realizzazione delle capacità produttive in questo settore. Ed è con altrettanta lungimiranza che si debbono prendere oggi decisioni determinanti per tutti i prossimi anni '80.

Questa azione sull'offerta deve inoltre proporsi come strumento di riequilibrio territoriale tra le diverse regioni del nostro Paese. Una sostenuta redistribuzione dei redditi è stata infatti realizzata negli anni passati. E però necessario che a questa si affianchi oggi una redistribuzione delle capacità produttive in modo che le regioni del Sud possano essere perequate sia in termini di reddito, sia in termini di loro contributo alla produzione nazionale.

Ulteriori strozzature allo sviluppo del nostro sistema economico sono inoltre derivate dall'ormai decennale crisi del settore dell'edilizia, che, oltre ai crescenti problemi sociali che essa comporta, determina la mancanza di quell'importante volano di crescita che ha positivamente stimolato lo sviluppo sia negli anni '50 che negli anni '60.

Questo sforzo di ristrutturazione e crescita delle capacità produttive dovrà inoltre coinvolgere anche il nostro settore agricolo che, pur con i rilevanti successi riportati in alcuni comparti, necessita ancora di una intensificazione delle tecniche di coltivazione e, soprattutto, una adeguata espansione delle fasi di prima e seconda lavorazione e trasformazione dei prodotti.

Queste necessarie e specifiche azioni sull'offerta rappresentano quel cruciale collegamento tra una rigorosa politica di controllo congiunturale ed una saggia e lungimirante politica di medio e lungo termine.

Le principali azioni che il Governo intende seguire in questi comparti della nostra economia sono illustrate nei capitoli che qui seguono.

CAPITOLO I

INDUSTRIA

1. LA SITUAZIONE.

1. *La crescita 1978-79.*

L'industria italiana ha potuto approfittare di un periodo di crescita non rapida ma prolungata ed immune da brusche variazioni, in un contesto monetario e valutario indubbiamente più tranquillo rispetto ai periodi precedenti.

L'inizio dell'espansione tuttora in atto può essere ricondotto all'inizio del 1978. Si è dunque registrato finora un ciclo ascendente di almeno 18-20 mesi.

Negli anni settanta vi è stata una tendenza a ridursi del periodo di espansione: l'espansione 1965-70 durò sessantanove mesi; quella tra il 1971 ed il 1974 durò trentadue mesi; quella tra il 1975 ed il 1977 durò diciassette mesi. La brevità delle fasi espansive e l'incertezza delle aspettative impediva una buona programmazione dell'attività di impresa e bloccava i programmi di investimento. L'espansione in corso ha raggiunto la lunghezza della precedente e si presenta, per vari aspetti, più solida. Per altro verso, la ripresa degli investimenti è restata sinora più contenuta. È importante che, nonostante alcuni segni di evoluzione meno favorevole del contesto internazionale, essa non venga interrotta. Anche al fine di consentire il raggiungimento di un più elevato livello di investimenti.

2. *Il commercio con l'estero.*

Il buon andamento delle esportazioni ha costituito un importante fattore trainante della ripresa.

Il buon livello di competitività realizzato ed il forte incremento degli introiti del turismo (che si sono tradotti in un brillante andamento della bilancia dei pagamenti) costituiscono la migliore garanzia di solidità dell'attuale fase espansiva.

Nel 1978 le esportazioni di merci hanno fatto registrare un incremento in quantità del 10,8 per cento su di un mercato mondiale cresciuto del 5 per cento. L'indicatore ISCO di concorrenzialità, in termini di prezzo, delle esportazioni italiane segna un miglioramento nel corso del 1978, largamente dovuto al deprezzamento della lira nei confronti del marco e delle altre monete europee. Il vantaggio acquisito nel 1978 dovrebbe essere in via di riassorbimento nel 1979, ma senza impe-

dire la tenuta della quota di mercato per quest'anno, e forse qualche ulteriore guadagno.

Si pone però l'esigenza di rallentare, e possibilmente bloccare, la perdita di competitività dovuta al differenziale d'inflazione. Se questo risultato fosse perseguito attraverso la svalutazione della lira, si innescerebbero nuove pressioni inflazionistiche. Deve dunque essere tentata la via maestra della riduzione del tasso di inflazione con una manovra che spezzi la spirale costi-prezzi-salari monetari, rispettando i livelli acquisiti dai salari reali. D'altra parte non è pensabile che l'espansione possa continuare prevalentemente sulla spinta della crescita delle esportazioni, dato che la crescita della domanda mondiale non sembra in accelerazione ed anzi è possibile che rallenti nel 1980 a seguito della recessione americana. La quota di mercato italiana non potrà realizzare un aumento pari a quello conseguito nel 1978. È quindi necessaria, per assicurare all'industria italiana la continuità di crescita, anche una dinamica più marcata della domanda interna.

3. *Le scorte e le importazioni.*

Di solito le fasi espansive dell'economia italiana sono accompagnate dal peggioramento del saldo commerciale per la crescita delle importazioni.

L'espansione 1978-79 ha fatto registrare invece un forte miglioramento del saldo commerciale nel 1978, cui ha fatto seguito un contenuto peggioramento nel primo semestre 1979. Il miglioramento nel 1978 è derivato: *a)* dalla forte espansione in quantità delle esportazioni, *b)* dalla minore crescita delle importazioni di beni finali di consumo e di investimento dovuta alla debolezza della domanda interna, *c)* dalla condotta assai prudente delle imprese in materia di scorte, *d)* dal miglioramento delle ragioni di scambio causato dal deprezzamento del dollaro e dall'apprezzamento delle valute CEE rispetto alla lira. Nel primo semestre 1979 sono venuti meno alcuni di questi fattori determinando il comparire di un saldo passivo. Va notato che i prezzi all'esportazione sono ancora migliorati rispetto ai prezzi all'importazione. Il peggioramento è quindi interamente dovuto a variazioni delle quantità. Le quantità esportate sono aumentate del 13,5 per cento (gennaio-maggio 1979 sul corrispondente periodo 1978), in linea cioè con il forte *trend* già registrato lo scorso anno; il peggioramento viene da una notevole ripresa delle importazioni, pari al 20 per cento rispetto ai primi cinque mesi del 1978. La maggiore importazione sembra avere interessato in larga misura materie prime e prodotti intermedi per l'industria, segno che l'attesa ricostituzione delle scorte è stata pur cautamente avviata, o quanto meno è finita la decumulazione, sono stati importati in quantità crescenti anche beni finali di consumo (prevalentemente industriali) e di investimento.

La ripresa delle importazioni di materie prime nel 1979 è presumibilmente dovuta anche al rinvio delle decisioni di acquisto di prodotti intermedi dal 1978 al 1979: in ogni caso un comportamento più cauto delle imprese sembra acquisito, e dovrebbe conferire maggiore

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 29

	1977	1978	1° sem. 1978	1° sem. 1979
Saldo merci (fob.)	— 118	+ 2.470	—	—
Saldo commerciale (esport. fob. import. cif.)	— 290	— 119	— 172	— 1.335

stabilità all'andamento dell'attività produttiva, nonchè dell'importazione, anche in futuro, contribuendo ad evitare le eccessive oscillazioni sperimentate nei cicli precedenti.

Il saldo della bilancia commerciale è comunque destinato a peggiorare nel secondo semestre per effetto della componente petrolifera, che nel primo semestre ha registrato solo in piccola parte l'aumento del prezzo del greggio.

Nel suo insieme si può dunque valutare positivamente la maggiore solidità del presente ciclo espansivo, dovuta alla cautela dell'accumulazione di scorte. Si deve invece respingere in linea di massima l'ipotesi che l'eccezionale miglioramento del saldo commerciale sia destinato a durare, essendo dovuto in parte notevole a straordinarie circostanze relative sia alle quantità importate sia alla ragione di scambio. Ciò non significa che l'economia italiana sia condannata a strozzare ogni accenno di ripresa produttiva per non incorrere nel vincolo della bilancia dei pagamenti: l'aumento di quote di mercato conseguito dalle esportazioni di merci e i miglioramenti cospicui del saldo dei servizi, in particolare del turismo, preludono ad una prosecuzione della tendenza espansiva del sistema economico italiano nel quadro mondiale prevedibile per il 1980. L'espansione deve essere sostenuta da componenti interne della domanda, preferibilmente tali da interessare i settori caratterizzati da minor propensione ad importare, quale il settore delle costruzioni. Essa genererà un saldo commerciale negativo, di un ordine di grandezza però presumibilmente non superiore al saldo attivo dei servizi.

4. *Gli investimenti.*

Se la domanda interna nel complesso è stata debole nel ciclo espansivo in corso, la dinamica degli investimenti fissi appare deludente. La ripresa degli investimenti si è avviata solo nella seconda metà del 1978, quando è parso chiaro che la domanda complessiva (estera in particolare) garantiva una crescita della produzione e il tasso di utilizzazione della capacità produttiva si è innalzato a valori superiori a quelli toccati nel 1976, non lontano dal massimo raggiunto nel 1973. Le decisioni di investimento non hanno però impedito una caduta del livello medio annuo nel 1978 in termini reali, per il quarto anno consecutivo. Esse dovevano spiegare i loro effetti nel 1979, determinando da un lato il necessario sostegno alla produzione a dei settori interessati e dall'altro le condizioni per l'ampliamento e l'ammodernamento della capacità produttiva. In parte ciò sta accadendo, in parte — non chia-

ramente misurabile — è stato oggetto di rinvii a causa delle incertezze suscitate nelle imprese dal protrarsi dei conflitti del lavoro e dalle ipotesi di recessione mondiale alimentate dalle notizie provenienti soprattutto dagli Stati Uniti.

È ancora possibile influire positivamente sulle decisioni di investimento, soprattutto con una politica economica che sia orientata alla continuità della crescita e con un tasso di inflazione progressivamente allineato a quello dei Paesi concorrenti così da permettere una ragionevole stabilità del cambio. Ciò è possibile nel contesto internazionale quale si può oggi prevedere. Nel quadro di una politica capace di realizzare le condizioni citate possono essere avviati interventi specifici di sostegno a piani di ristrutturazione e riconversione aziendale.

La caduta degli investimenti è particolarmente rilevante nel settore pubblico e nei settori in crisi quale la siderurgia e la chimica di base, ma si estende ad altri e non è compensata da una sufficiente crescita nei settori nei quali sarebbe più necessario uno sforzo di investimenti quale quello energetico.

La mancata ripresa degli investimenti industriali nel 1979, dopo la flessione del 1978, che si è verificata nonostante il leggero miglioramento dei margini di profitto lordo delle imprese, la riduzione del costo del denaro, ed il raggiungimento di una situazione vicina al pieno impiego delle capacità produttive in alcuni settori, può anche trovare spiegazione nel virtuale blocco delle agevolazioni creditizie all'industria settentrionale e nell'esaurimento di altre forme di sostegno agli investimenti dell'industria: le erogazioni nette di credito agevolato all'industria sono scese a 3.300 miliardi di lire nel 1978, contro i 3.700 circa dell'anno precedente.

Con l'ottobre 1978 è venuto a mancare il beneficio agli investimenti industriali previsto dall'articolo 18 della legge 12 agosto 1977, n. 675; il ritardo nella operatività della legge n. 675 e la mancata definizione delle aree insufficientemente sviluppate del centro-nord per l'applicazione degli incentivi previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 902 possono avere contribuito a ritardare le decisioni di investimento da parte degli imprenditori.

La manovra di sostegno della domanda interna mediante uno stimolo agli investimenti dell'industria dovrà dunque anche prevedere l'attivazione di strumenti che, se non direttamente ed autonomamente in grado di determinare decisioni di investimento, sono quantomeno in grado di accelerare l'attuazione di decisioni già formulate allo stato di progetto, ma rinviate a causa della mancanza di fondi o per l'incertezza istituzionale. A questo scopo si prevede di portare ad effetto: il rifinanziamento della legge 28 novembre 1965, n. 1329, e la sua estensione alle operazioni di *leasing*, il che comporterà un costo a carico dell'erario di circa 50-60 miliardi di lire a fronte di operazioni finanziabili per circa 500 miliardi di lire; l'attivazione della legge n. 675 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 mediante, rispettivamente, la stipulazione delle convenzioni con gli istituti di credito e la rapida definizione operativa delle aree da considerarsi insufficientemente sviluppate nei territori del centro-nord; ed altre misure che si rendano necessarie per il controllo dell'andamento del ciclo congiunturale, quale la

riattivazione dell'operatività dell'articolo 18 della legge n. 675, per tutto il territorio nazionale, limitando tuttavia il beneficio agli investimenti incrementali effettuati nell'esercizio 1980 in rapporto all'anno precedente.

Peraltro, la caduta del rapporto investimenti fissi lordi/PIL verificatasi negli anni settanta deve essere esaminata anche alla luce delle profonde trasformazioni avvenute in tale periodo nella struttura produttiva italiana.

Come è noto i fenomeni più rilevanti che hanno determinato queste trasformazioni possono essere sintetizzati:

1) nel mutamento dei rapporti sociali di produzione, maggiore rigidità nell'uso della forza lavoro e crescita dei salari superiore alla crescita della produttività;

2) nel mutamento dei rapporti internazionali, cambiamento nelle ragioni di scambio, mutato potere contrattuale tra Paesi industrializzati e Paesi detentori delle materie prime e maggiore concorrenza tra Paesi industrializzati.

Questi hanno generalmente indotto le imprese ad abbandonare strategie fondate sostanzialmente sulla previsione di un potenziale di crescita indefinito e a ricercare nuove strategie volte soprattutto ad acquisire maggiore elasticità e flessibilità nelle strutture produttive.

Gli effetti di tali cambiamenti non sono compiutamente quantificabili, ma non possono essere trascurati nella valutazione dell'attuale situazione economica. Infatti ne è in molti casi derivato un profondo mutamento nella struttura organizzativa e nell'utilizzo delle risorse interne delle singole imprese che ha portato ad una maggiore specializzazione delle imprese con il progressivo abbandono delle produzioni meno qualificate, ad una prevalenza degli investimenti finalizzati al miglioramento del ciclo produttivo, ad una modifica nei prodotti, sostanzialmente al fine di rilanciare prodotti considerati tradizionalmente *maturi*.

Nel complesso, questa riqualificazione del tessuto industriale, anche attraverso un processo di decentramento produttivo, ha portato ad una maggiore articolazione del nostro sistema industriale e ad una diversa ripartizione delle attività tra le imprese.

Molte aziende minori sono passate da sistemi di semplice lavorazione per conto terzi alla produzione completa di componenti.

Sia pure con accentuate differenziazioni settoriali questa nuova divisione del lavoro tra le imprese ha contribuito a migliorare l'efficienza del nostro apparato produttivo, ha inciso notevolmente sulla qualità degli investimenti in capitale fisso, ha comportato uno spostamento verso investimenti *leggeri*.

La ricerca di una maggiore flessibilità ed elasticità dei processi produttivi ha generato un più elevato fabbisogno di capitale circolante che solo in parte ha trovato compensazione in una più attenta gestione delle scorte.

Nel complesso queste nuove strategie hanno richiesto non tanto massicci investimenti, quanto soprattutto capacità organizzative, una

maggior qualificazione del lavoro ed un largo impiego di tecnologie già note al fine di ottimizzare i processi esistenti.

Non necessariamente, dunque, la flessione del rapporto fra investimenti fissi lordi e PIL segnala una degradazione del nostro apparato industriale. Esso può anche essere interpretato come il segno di un profondo processo di ristrutturazione del nostro sistema industriale in risposta agli avvenimenti seguiti alla « svolta » del 1973.

Questo processo di ristrutturazione ha indubbiamente contribuito a migliorare la competitività della nostra industria, ma ha lasciato irrisolti molti problemi riguardanti la riqualificazione territoriale e settoriale dell'offerta.

Questi problemi non possono essere affidati esclusivamente alle forze spontanee del mercato, ma devono essere sorretti e guidati da chiare scelte e da adeguati strumenti di politica industriale.

Affinchè il nostro sistema industriale possa progredire, sfruttare le notevoli opportunità sul piano internazionale, avere una posizione non marginale nella divisione internazionale del lavoro è necessario che la politica industriale affronti questi problemi di riqualificazione territoriale e settoriale del nostro apparato produttivo. In questa ottica è opportuno che la politica industriale cessi di fondarsi sostanzialmente su incentivi finanziari agli investimenti e utilizzi con maggiore incisività e selettività la manovra delle commesse pubbliche, promuova e incentivi la ricerca e la diffusione dei risultati della ricerca, promuova e incentivi la qualificazione del lavoro, promuova un sostanziale rinnovamento e riqualificazione del terziario.

Non va sottovalutato, infatti, il rischio che le agevolazioni e gli incentivi finanziari invece di tendere a riequilibrare distorsioni territoriali, settoriali o dimensionali si trasformino in semplici strumenti di discriminazioni a favore di imprese meno efficienti, ma dotate di maggior forza contrattuale e quindi contribuiscano a perpetuare situazioni di crisi dannose per il buon funzionamento del sistema industriale.

Nei prossimi anni lo sviluppo del settore dei servizi in modo integrato con l'apparato produttivo giocherà un ruolo centrale nella evoluzione del sistema e nella crescita dell'occupazione globale. Severi vincoli all'espansione potranno infatti derivare non tanto dal basso livello globale degli investimenti in capitale fisso quanto proprio dalla arretratezza del nostro terziario.

Le ragioni della caduta del tasso di accumulazione, registrata a partire dal 1970, sono in larga misura di natura « reale » e solo parzialmente di natura « finanziaria ».

Nel complesso le imprese industriali negli anni '70 hanno ridotto il volume del capitale investito per unità di prodotto, destinato risorse crescenti a impieghi in capitale circolante e contratto drasticamente quelle destinate ad investimenti in capitale fisso.

Questo processo ha comportato una graduale modificazione nella composizione degli attivi delle imprese.

Come si rileva dai dati ISTAT sulla situazione patrimoniale delle grandi imprese manifatturiere, l'incidenza sull'attivo degli immobilizzi tecnici netti è scesa da circa il 40 per cento del 1973 al 31,3 per cento

del 1977. L'incidenza del capitale circolante è salita, nello stesso periodo, dal 43,1 per cento al 54,1 per cento.

Secondo i dati di altre rilevazioni, riferiti ai soli settori manifatturieri, il peso degli immobilizzi tecnici netti sull'attivo passa dal 39,2 per cento del 1973 al 27,9 per cento nel 1978 mentre il peso del capitale circolante passa dal 41,1 per cento al 50,9 per cento.

Va peraltro osservato che lo spostamento della composizione delle attività nette messo in luce dai bilanci è il risultato in parte di fenomeni reali ed in parte del processo inflazionistico.

Gli effetti dell'inflazione sono tali da rendere poco significative le analisi condotte sui dati monetariamente non omogenei, come inevitabilmente si verifica confrontando fra loro le consistenze del capitale fisso e del capitale circolante. Più corretto appare invece il confronto fra grandezze flusso misurate con il medesimo metro monetario. Lo spostamento a favore del circolante risulta evidente esaminando la diversa composizione dei flussi di impiego dei periodi 1969-73 e 1974-78.

Nei settori manifatturieri, il peso degli investimenti fissi sul totale degli impieghi è sceso dal 55,1 per cento del periodo 1969-73 al 32 per cento del periodo 1974-78, per contro gli impieghi in capitale circolante sono saliti dal 32,8 per cento al 49,1 per cento.

Un'analisi condotta sui dati elaborati dalla Banca d'Italia, per il periodo 1963-78, conferma il fenomeno: l'impiego in scorte rappresentava in media fino al 1973 il 13,3 per cento del totale della formazione lorda di capitale (investimenti fissi più scorte) mentre nel periodo 1974-78 tale percentuale media sale al 37,5 per cento.

Alla modificazione della composizione degli impieghi si è accompagnata una rilevante modificazione nella struttura finanziaria.

Per una corretta percezione dell'entità dei cambiamenti intervenuti nella struttura finanziaria delle imprese va ricordato che, analogamente al confronto tra capitale fisso e circolante, in condizioni di elevata inflazione l'analisi del rapporto tra mezzi propri e debiti desumibile dalle situazioni patrimoniali pubblicate dalle imprese, anche se parzialmente rettificata con rivalutazioni monetarie, non ha validità alcuna. Un confronto fra questi due aggregati risulta infatti completamente erroneo a causa della non omogeneità della loro espressione monetaria.

Il peggioramento del rapporto fra mezzi propri e debiti può quindi essere più il frutto di illusione monetaria dei dati contabili che il risultato di effettive modifiche nella struttura finanziaria.

Un'attenta analisi delle variazioni intervenute nelle fonti di finanziamento delle imprese negli ultimi anni mette in luce un sostanziale miglioramento della struttura finanziaria sia come riduzione dell'indebitamento per unità di prodotto, sia come composizione fra debiti a breve e a lungo termine. Una prima indicazione di larga approssimazione dell'evoluzione del peso del finanziamento esterno può derivare dal confronto fra la consistenza dei finanziamenti esterni delle imprese e il prodotto interno lordo.

Come appare evidente dai dati a partire dal 1972 si assiste ad una progressiva riduzione delle passività finanziarie per unità di prodotto; il fenomeno si è particolarmente accentuato negli ultimi anni. Una

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 30 (1)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	
Consistenza finanz. esterni %	107,1	105,8	112,0	111,4	98,0	97,4	89,4	81,1	73,9	—
Prodotto interno lordo										
di cui sistema creditizio (Ban- che e Istituti)	57,9	61,4	65,0	62,9	62,3	62,3	57,2	54,3	52,0	—
Flussi finanz. esterni %	9,6	11,7	13,0	15,8	11,0	13,3	12,2	9,9	9,6	9,7
Prodotto interno lordo										
di cui sistema creditizio . . .	6,4	8,0	9,0	11,2	8,8	8,2	7,6	9,5	7,0	5,7

(1) Le tabelle dal n. 30 al n. 36 sono state elaborate da Mediobanca.

maggiore analisi di mutamenti avvenuti può essere condotta concentrandosi l'attenzione sulle sole imprese industriali.

TABELLA N. 31

	1975 %	1976 %	1977 %	1978 %
Flussi finanz. alle imprese				
valore aggiunto	20,6	19,5	16,6	15,5
Flussi finanz. da banche e istituti				
valore aggiunto	14,3	14,1	11,7	8,3
Flussi finanz. da banche				
valore aggiunto	9,5	10,6	8,2	5,6
Flussi finanz. da istituti				
valore aggiunto	4,8	3,5	3,5	2,7

L'incremento delle passività finanziarie dell'industria in senso stretto è sceso, in rapporto al valore aggiunto, di cinque punti percentuali nell'arco dell'ultimo quinquennio, passando dal 20,6 per cento del 1975 al 15,5 per cento nel 1978.

I flussi di impieghi del sistema creditizio (banche più istituti) sono scesi dal 14,3 per cento all'8,3 per cento. All'interno degli stessi flussi la quota delle aziende di credito si è fortemente ridotta nell'ultimo triennio.

Le rilevanti variazioni intervenute nella composizione dei flussi dei finanziamenti esterni alle imprese industriali appaiono con chiarezza confrontando i dati medi del triennio 1973-75 con quelli del 1976-78.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 32

	Totale imprese industriali		Imprese pubbliche		Imprese private	
	1973-75	1976-78	1973-75	1976-78	1973-75	1976-78
Flussi di finanziamenti esterni da:						
Sistema creditizio	72,2	65,3	56,4	25,1	83,5	86,9
Obbligazioni	8,0	10,4	19,8	26,8	(0,4)	1,7
Conferimenti a titolo di capitale	14,8	22,3	15,6	43,9	14,1	10,7
Indennizzi ENEL	0,3	—	0,2	—	0,4	—
Prestiti dall'estero	4,7	2,0	8,0	4,2	2,4	0,7
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Va sottolineato che mentre nelle imprese private la quota del sistema creditizio si è mantenuta su percentuali elevatissime (83,5 per cento nel primo periodo e 86,9 per cento nel secondo), nelle imprese pubbliche la quota si è drasticamente ridotta scendendo dal 56,4 per cento al 25,1 per cento. Parallelamente sono per contro aumentati i conferimenti degli Enti di gestione che nel periodo 1976-78 hanno raggiunto il 43,9 per cento del totale del finanziamento esterno.

Una conferma delle profonde modificazioni intervenute nella struttura degli impieghi del sistema creditizio si ha anche considerando la ripartizione degli impieghi tra principali gruppi di imprese.

TABELLA N. 33

	31-12-1975 %	31-12-1976 %	31-12-1977 %	31-12-1978 %
Consistenza impieghi del sistema creditizio:				
Imprese pubbliche	23,0	22,3	21,0	19,3
Principali imprese private	35,3	33,0	31,9	29,3
Rimanenti imprese	41,7	44,7	47,1	51,4
Totale imprese	100,0	100,0	100,0	100,0

Dal 1975 al 1978 gli impieghi nei confronti delle imprese pubbliche sono scesi dal 23 per cento al 19,3 per cento, gli impieghi nelle principali imprese private sono scesi dal 35,3 per cento al 29,3 per cento mentre quelli nelle rimanenti imprese hanno subito un forte aumento passando dal 41,7 per cento al 51,4 per cento.

In questo contesto assumono particolare rilievo anche le modificazioni avvenute all'interno del credito agevolato. Come emerge chiaramente dai dati della tabella, a partire dal 1976 sono sensibilmente diminuiti gli interventi a favore del Mezzogiorno e delle piccole e medie imprese mentre sono rapidamente salite le erogazioni agevolate alle

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

esportazioni che nel 1978 hanno raggiunto il 50,2 per cento del totale delle operazioni agevolate.

TABELLA N. 34

EROGAZIONI AGEVOLATE ISTITUTI DI CREDITO SPECIALE

(miliardi di lire)

Anni	Medie e piccole imprese	Mezzo-giorno	Esportazioni	Altri	Totale
1973	577,8	398,7	566,2	357,2	1.899,9
1974	438,6	602,1	502,0	330,4	1.873,1
1975	567,9	740,8	677,6	443,2	2.429,5
1976	926,6	435,4	1.046,8	771,0	3.179,8
1977	871,2	323,4	1.553,7	941,0	3.689,3
1978	256,5	197,7	1.688,3	1.218,6	3.361,1
Composizione percentuale					
1973	30,4	21,0	29,8	18,8	100,0
1974	23,4	32,2	26,8	17,6	100,0
1975	23,4	30,5	27,9	18,2	100,0
1976	29,1	13,7	32,9	24,3	100,0
1977	23,6	8,8	42,1	25,5	100,0
1978	7,6	5,9	50,2	36,3	100,0
Composizione percentuale - Media di periodo					
Media 1973-1975 . .	25,5	28,1	28,2	18,2	100,0
Media 1976-1978 . .	20,1	9,4	41,9	28,6	100,0

Più in generale va osservato che negli anni recenti si è anche assistito ad un processo di crescenti trasferimenti di fondi dalla Pubblica Amministrazione alle imprese, sia come contributi alla produzione, che come contributi agli investimenti e come crediti e partecipazioni.

Benchè non sia disponibile un quadro completo e disaggregato dell'intervento finanziario statale a favore dell'industria, nel caso delle imprese pubbliche, i trasferimenti dalla Pubblica Amministrazione sono stati in larga misura sostitutivi rispetto ad altre fonti di finanziamento esterno.

Questo processo interessa soprattutto le imprese pubbliche e le grandi imprese private, ed è divenuto più marcato a partire dal 1975 in concomitanza con la riduzione della quota degli impieghi del sistema creditizio verso le imprese pubbliche e le maggiori imprese private.

Questo fenomeno rischia di creare gravi problemi per la nostra struttura industriale e finanziaria. In particolare va richiamato l'effetto potenzialmente distorsivo di questo meccanismo sul processo di allocazione delle risorse finanziarie.

Va inoltre sottolineato il rischio che le agevolazioni e gli incentivi finanziari invece di tendere a riequilibrare distorsioni territoriali, settoriali o dimensionali si trasformino in semplici strumenti di discriminazione a favore di imprese meno efficienti, ma dotate di maggior forza contrattuale e quindi contribuiscano a perpetuare situazioni di crisi dannose per il buon funzionamento del sistema industriale.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'eliminazione del ruolo svolto dal tasso di interesse nel processo di allocazione delle risorse può essere accettata solo in casi determinati per il raggiungimento di precisi obiettivi.

L'insieme delle profonde modificazioni avvenute a partire dal 1973 nella struttura finanziaria del nostro sistema industriale appare con maggiore articolazione in alcune elaborazioni più analitiche.

TABELLA N. 35

RAPPORTO TRA AUTOFINANZIAMENTO ED INVESTIMENTI FISSI LORDI
E TRA TOTALE FONTI A MEDIO LUNGO TERMINE
ED INVESTIMENTI FISSI LORDI

	Autofinanz./Invest. fissi lordi		Fonti a m.l.t. Invest. fissi lordi	
	1968-73 %	1974-78 %	1968-73 %	1974-78 %
Totale settori manifatturieri . .	50,0	54,9	110,2	141,9
Settori manifatturieri esclusi set- tori chimico, fibre, siderurgico	66,9	93,5	128,3	175,8
Grandi imprese	41,5	41,7	109,4	123,8
Medie imprese	82,8	102,5	140,9	159,3
Imprese pubbliche	30,6	19,7	112,6	115,5
Imprese private	54,4	69,0	106,6	134,5

Per le imprese manifatturiere censite da Mediobanca, il rapporto tra autofinanziamento ed investimenti fissi lordi è passato dal 50 per cento del periodo 1968-73 al 54,9 per cento nel 1974-78. Escludendo le imprese dei settori chimico, fibre e siderurgico il rapporto migliora sensibilmente passando dal 66,9 per cento al 93,5 per cento.

Sommando all'autofinanziamento le fonti esterne di finanziamento a medio e lungo termine (debiti a medio e lungo termine più versamenti degli azionisti) il grado di copertura degli investimenti delle imprese manifatturiere passa dal 110,2 per cento del 1968-73 al 141,9 per cento del 1974-78, escludendo i settori chimico, fibre e siderurgico, la percentuale sale al 175,8 per cento.

Queste eccedenze delle coperture a medio e lungo termine rispetto agli impieghi in capitale fisso hanno determinato per le imprese la disponibilità di risorse a lungo termine per un sostanziale rafforzamento e consolidamento della loro posizione finanziaria a breve termine.

A riprova si può notare che la quota di circolante netto (magazzino più crediti commerciali meno debiti commerciali) finanziato da debiti a breve termine verso le banche è scesa dal 59,2 per cento al 47,5 per cento. La riduzione si fa ancora più marcata se si escludono i settori chimico, fibre e siderurgico (si passa infatti dal 50,7 per cento al 36,9 per cento), mentre in questi tre settori le percentuali hanno i seguenti andamenti: chimico, dal 72,9 per cento all'87,4 per cento; fibre dal 62,5 per cento al 132,2 per cento; siderurgico, dal 96,8 per cento all'82,4 per cento.

L'evidenza disponibile dimostra che nell'ultimo quinquennio si è verificato un processo graduale di miglioramento nella struttura finan-

ziaria delle imprese che ha portato ad un sostanziale riequilibrio della composizione per scadenze del passivo e, in particolare, dell'indebitamento verso il sistema creditizio.

Le imprese industriali, pur in presenza di vincoli di varia natura, sono riuscite ad attuare un processo autonomo di consolidamento della loro struttura finanziaria. A questo consolidamento si è accompagnata una sostanziale riduzione del peso dell'indebitamento finanziario per unità di prodotto.

Di fronte ai nuovi vincoli imposti dall'inflazione allo sviluppo del sistema economico, le imprese hanno generalmente reagito modificando le loro strategie, riducendo drasticamente gli investimenti e cercando di contenere al massimo il fabbisogno di capitali.

L'adeguamento dei tassi di interesse ai livelli del tasso di inflazione ha innalzato in molti casi il costo del denaro oltre il rendimento dei capitali investiti e lo ha portato a livelli superiori a quel saggio ritenuto accettabile per avviare nuove iniziative industriali.

Al tempo stesso questo meccanismo di adeguamento concorre a spiegare la diminuzione del peso dell'indebitamento per unità di prodotto.

Infatti in condizioni di inflazione il saggio di interesse tende ad adeguarsi ad un livello tale da garantire oltre alla remunerazione del credito ricevuto anche la perdita di potere d'acquisto sopportata dal creditore. Si può pertanto ipotizzare che nell'elevato onere per interessi passivi pagato dalle imprese italiane sia compresa anche una quota ideale di rimborso dell'indebitamento in termini reali.

Nell'ambito di queste ipotesi non è facile arrivare ad una valutazione di quanta parte degli oneri finanziari pagati sia stata remunerazione al risparmio finanziario e quanto rimborso in termini reali del risparmio stesso. È quindi difficile valutare quanta parte della contrazione nei profitti netti di bilancio delle imprese sia imputabile a questo fenomeno. Non vi è dubbio però che questo meccanismo ha contribuito in misura elevata a ridurre il peso in termini reali della consistenza dell'indebitamento di molte imprese italiane.

TABELLA N. 36

RAPPORTO FRA DEBITI VERSO BANCHI E CAPITALE CIRCOLANTE NETTO

	1968-73 %	1974-78 %
Totale settori manifatturieri	59,2	47,5
Settori manifatturieri esclusi i settori chimico, fibre, siderurgico	50,7	36,9
Grandi imprese	58,9	47,4
Medie imprese	51,4	40,1
Imprese pubbliche	56,6	43,5
Imprese private	60,3	50,6

5. *Occupazione, produttività, costo del lavoro.*

Mentre il settore delle costruzioni denuncia nel 1978 una ripresa di occupazione, il settore della trasformazione industriale fa registrare un lieve calo pari allo 0,8 per cento dopo un biennio di modestissima ripresa. La tendenza decrescente sembra protrarsi nel primo semestre 1979.

Gli aggiustamenti dell'occupazione seguono con ritardo quelli dell'attività produttiva, tanto che i cicli dell'una risultano normalmente sfasati rispetto a quelli dell'altro.

La ripresa produttiva iniziata con il 1978 non ha dunque ancora iniziato a riflettersi in un miglior andamento dell'occupazione.

L'aumento della produzione ha però riassorbito la sottoccupazione che si era creata nella precedente fase recessiva. È dunque essenziale che l'espansione in corso venga sostenuta, anche a fini occupazionali.

Il lieve calo dell'occupazione industriale registrato nel 1978 risulta da comportamenti settoriali assai meno omogenei di quelli negli anni precedenti. Il settore tessile-abbigliamento-calzature mostra una riduzione occupazionale del 5,9 per cento, il legno e mobili del 4,3 per cento, stazionaria la meccanica, in aumento la chimica (evidentemente quella secondaria e fine) del 2,7 per cento, l'alimentare del 5,3 per cento, carta e stampa del 7,9 per cento.

Nei mesi a cavallo tra il 1978 e il 1979 la ripresa della produzione si è accompagnata ad un rilevante aumento della produttività, presumibilmente riducendo l'incidenza del costo del lavoro per unità di prodotto.

Dopo la fase dominata dalle vertenze contrattuali, che ha visto una caduta della produzione, si prospetta però per l'industria italiana un periodo nel quale il costo del lavoro crescerà ad un tasso più rapido che nei diciotto mesi precedenti, tanto più in assenza di interventi volti a limitarne la dinamica.

La crescita della produttività sarà limitata dal contesto nazionale ed internazionale di sviluppo a tassi moderati; gli oneri finanziari difficilmente potranno scendere in un contesto mondiale di tassi di interesse crescenti. È probabile quindi che i margini di profitto lordo e le capacità di autofinanziamento delle imprese tenderanno, in assenza di interventi, a contrarsi. Se ciò avvenisse, in misura consistente, potrebbe risultarne compromessa la ripresa degli investimenti.

La ripresa dell'attività produttiva e la caduta dell'occupazione, nei settori in cui vi erano maggiori eccedenze di mano d'opera, hanno determinato una lieve contrazione delle ore indennizzate dalla Cassa Integrazione Guadagni.

Ciò è accaduto però esclusivamente nel caso della gestione ordinaria, che riguarda la sottoccupazione di natura congiunturale, mentre la gestione straordinaria segna un aumento delle ore autorizzate pari all'80 per cento tra il primo semestre 1978 e il primo semestre 1979: in questo periodo infatti risultano autorizzati 77 milioni di ore a titolo di interventi straordinari, pari ai due terzi del totale delle ore autorizzate nell'industria. Il fatto è preoccupante, in quanto sembra denunciare situazioni locali di crisi che vanno aggravandosi nonostante la congiuntura favorevole; non è da escludere che in qualche caso esso

nasconde situazioni di disoccupazione incentivata dall'esistenza del sussidio stesso. In ogni caso si tratta di una distorsione delle finalità originarie dell'istituto. È in corso un'accurata analisi delle autorizzazioni che evidenzia la durata e le caratteristiche della situazione aziendale e occupazionale che le ha determinate.

2. LA POLITICA INDUSTRIALE.

1. *Una scelta per la crescita.*

Le considerazioni svolte circa l'andamento dell'attività industriale illustrano la necessità di politiche volte a mantenere condizioni di sviluppo generale non turbate dall'attesa di brusche frenate o di svalutazione del tasso di cambio, a moderare la spirale inflazionistica che trascina inevitabilmente con sé i tassi di interesse, ad assicurare la disponibilità di energia e di altre infrastrutture indispensabili per lo sviluppo diffuso dell'apparato produttivo.

Il contesto globale dell'economia e quello della politica energetica sono di essenziale importanza per l'industria, ancor più di quanto lo sia il tema della legislazione industriale propriamente detta.

In particolare la prosecuzione nel corso del 1980 della crescita pur non particolarmente rapida che si è realizzata nel corso del biennio 1978-79 appare necessaria per avviare a realizzazione le decisioni di investimenti necessari per mantenere un elevato tasso di innovazione nel nostro sistema industriale; senza di che sarebbe vano pensare di indurre processi di ristrutturazione e riconversione con la sola forza di leggi incentivanti. La crescita del biennio 1978-79 è stata possibile per la gran parte dell'industria, riportando a livelli più elevati l'utilizzazione della capacità produttiva esistente; una prospettiva sufficientemente certa di prosecuzione della crescita e di continuità nelle condizioni di disponibilità del credito è una condizione necessaria per indurre decisioni di ampliamento della capacità produttiva.

Una scelta in favore della crescita implica tuttavia una azione decisa per rimuovere alcuni ostacoli; senza tale azione le spinte espansive, si esaurirebbero rapidamente o, peggio, darebbero luogo a contraccolpi indesiderabili. In primo luogo si rende necessaria una serie di misure volte a rendere compatibile la crescita produttiva con la scarsità di energia. Quanto più elevato è il tasso di crescita che ci si propone, tanto più incisive e rapide devono essere le misure di accrescimento dell'offerta di energia e quelle di riduzione del fabbisogno per consumi, di riduzione del quantitativo di energia richiesto nei settori produttivi per unità di prodotto, di razionalizzazione nella composizione della domanda di energia. Una riduzione del fabbisogno energetico per unità di prodotto industriale si è verificata nell'ultimo quinquennio, a seguito sia dei provvedimenti di risparmio energetico adottati da numerose imprese in risposta agli aumenti di prezzo dell'energia e grazie ad una maggiore consapevolezza del problema, sia del muta-

mento di composizione settoriale dell'industria, con l'arresto nello sviluppo dei settori ad alta intensità di consumo energetico. Quest'ultimo fatto è dipeso prevalentemente da una crisi che ha investito i settori di base, occorre ora passare ad una deliberata scelta di sviluppo che tenga conto del vincolo energetico e della crescente concorrenza di Paesi che dispongono di energia abbondante e a basso prezzo e che collochi quindi il problema della fornitura al nostro sistema industriale di semilavorati con alto contenuto di energia (come i prodotti della elettrometallurgia e della elettrochimica) nel contesto mondiale di oggi, valutando realisticamente la convenienza relativa di un acquisto dei semilavorati sul mercato mondiale rispetto all'acquisto di materia prima e di fonti energetiche.

Nel contempo, a fronte di un positivo abbassamento dell'elasticità dei consumi energetici globali rispetto al reddito, si verifica un innalzamento dell'elasticità dei consumi di energia elettrica, rispetto al reddito, che richiede una urgente rimozione dei motivi di ritardo nella installazione di nuove unità di generazione.

Occorre poi rimuovere le cause dei ritardi che l'Italia sta accumulando rispetto ai principali Paesi europei in tema di servizi avanzati di telecomunicazioni. Si tratta di garantire un tessuto connettivo di informatica distribuita, richiesta sia dallo sviluppo dell'apparato produttivo sia, ed in misura sempre maggiore, dall'adeguamento quantitativo e qualitativo dei principali servizi sociali. Una rete avanzata di trasmissione dati, un diffuso servizio di telex, l'avvio dei servizi di posta elettronica, teletext e videotext sono le nuove esigenze da soddisfare rapidamente, assieme al consolidamento e all'ulteriore diffusione della rete telefonica. Si tratta di rimuovere da una parte le cause di ordine finanziario che hanno reso incerto negli ultimi anni il flusso degli investimenti nelle telecomunicazioni; si tratta nel contempo di rimuovere gli ostacoli di natura burocratica che hanno ritardato l'introduzione di nuovi servizi, si tratta probabilmente anche di effettuare, da parte dell'IRI, una attenta verifica sul grado di efficienza tecnica e manageriale con il quale le società del gruppo affrontano una problematicità così essenziale per lo sviluppo economico e sociale del Paese.

È indispensabile poi procedere ad una più rapida e più razionale realizzazione di infrastrutture legate alla movimentazione collettiva di persone e merci. Occorre perseguire gli sforzi volti a migliorare l'attrezzatura doganale ai posti di frontiera, i principali porti ed aeroporti del Paese e la dotazione di servizi di trasporto pubblico su rotaie, vuoi per le lunghe distanze, vuoi per le principali aree metropolitane. La molteplicità degli operatori coinvolti da questa terza direttrice di intervento, nonchè lo stato fortemente deficitario in cui versa la situazione finanziaria di quasi tutte le aziende che operano in tale settore rende questa terza linea di intervento difficile e problematica; essa tuttavia si colloca ad un elevato livello di priorità sia per la politica industriale che per la politica sociale del nostro Paese. Una rapida rimozione dei motivi di ritardo indicati può portare ad una immediata elevazione di almeno mille miliardi nel livello annuo degli investimenti complessivi da parte degli operatori di queste tre essenziali componenti infrastrutturali. È opportuno valutare ancora una volta l'effetto congiunturale

positivo che ne può derivare, nonchè l'effetto strutturale, pure positivo, di innalzamento della produttività media del sistema.

Infine un importante vincolo alla crescita può derivare dall'attuale situazione del mercato del lavoro.

Il tasso di disoccupazione è ancora elevato, collocandosi al di sopra del 7 per cento delle forze di lavoro: tuttavia esso presenta notevolissimi divari nella composizione per sesso, età e qualifica nonchè nella distribuzione territoriale. Si può dire che per le qualifiche più richieste e per la manodopera non qualificata addetta a lavori manuali vi è già nelle zone a più elevato sviluppo industriale una carenza di lavoratori disponibili che costituisce una possibile strozzatura alla crescita.

È quindi necessario che la crescita venga orientata in modo da localizzare la nuova occupazione nel Mezzogiorno e nelle aree del centro-nord a più elevata disponibilità di manodopera.

Ciò si realizza non solo con l'impiego di incentivi alla localizzazione, ma anche consentendo che la stazionarietà del livello globale di occupazione nelle aree a più avanzato sviluppo risulti dalla somma di aumenti occupazionali in alcune imprese e ridimensionamenti in altre. Il mantenimento forzoso di singoli posti di lavoro al nord costituisce un freno alla crescita dell'occupazione al sud, oltre che alla crescita della produttività. In un quadro di maggiore mobilità, è inoltre necessario che venga sviluppata l'istruzione professionale e l'addestramento sul luogo di lavoro in direzione delle mansioni più necessarie per lo sviluppo produttivo. Tutto ciò non può realizzarsi per la sola opera del Governo ma richiede l'azione delle Amministrazioni regionali, dei sindacati e delle imprese. In mancanza di una adeguata politica della occupazione la crescita dovrà essere più lenta, per non creare eccessivi flussi di migrazione interna o di immigrazione e per non alimentare focolai di ulteriore inflazione.

Essenziale, infine, è l'impegno di tutte le parti sociali per un progressivo miglioramento delle relazioni industriali, sia sul piano nazionale che a livello di imprese o di stabilimento, poichè solo operando in tal senso si potranno recuperare gli ampi margini di incremento della produttività che potrebbero ottenersi anche nell'ambito delle strutture esistenti, si creeranno le condizioni per una più duratura ripresa del livello degli investimenti e si darà un contributo fondamentale alla possibilità di proseguire la strada dello sviluppo, senza indurre eccessive tensioni sui prezzi.

2. *L'attuazione delle leggi vigenti.*

L'intervento governativo per promuovere lo sviluppo industriale e di riequilibrio dei settori in crisi s'impenna sulla legge n. 675 del 1977. Nonostante le difficoltà del suo avvio, si può ormai considerare superata la fase preparatoria. Gli organi previsti dalla legge come il CIPI e il Comitato tecnico sono istituiti e funzionanti. Sette programmi settoriali sono stati approvati dal CIPI e altri due sono pronti per la

delibera di approvazione definitiva (1), mentre per i due rimanenti sono in corso azioni di coordinamento con altri provvedimenti governativi (2). Le procedure relative alle domande e alle istruttorie sono state regolate con decreto.

Non vi sono quindi ostacoli insuperabili ad un rapido avvio degli interventi del Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale. È ferma volontà del Governo di giungere nei tempi più brevi possibile a dare attuazione al dettato della legge n. 675 in materia. Benchè su taluni punti si pongano problemi di snellimento delle procedure e di raccordo con altre leggi, il Governo non ritiene che provvedimenti legislativi siano necessari per consentire una rapida entrata in funzione del Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale.

I problemi che sorgono dalle variazioni dei programmi aziendali già approvati in sede di applicazione delle precedenti leggi di ristrutturazione e riconversione industriale, abrogate con l'articolo 17 della legge n. 675, e dalle decisioni aziendali di rinuncia a benefici già accordati in forza delle medesime leggi, verranno risolti rispettando rigorosamente la volontà del legislatore di porre termine ad ogni provvedimento in materia diverso dalla legge n. 675.

Potrà rendersi opportuno invece un adattamento delle norme sulla mobilità del lavoro contenute nella legge n. 675, al fine di accelerarne l'operatività e di assicurarne la congruenza con il contenuto di alcuni contratti collettivi di lavoro recentemente stipulati.

L'approntamento dei piani di settore ha segnato indubbiamente uno sforzo conoscitivo della struttura e dei problemi dell'industria italiana senza precedenti. I risultati sono incompleti e suscettibili di approfondimenti. Sarebbe un grave errore considerare chiusa una presunta fase conoscitiva per passare ad una presunta fase operativa; anzi proprio l'auspicato avvio delle operazioni previste dalle leggi nn. 675 e 787 rende particolarmente necessaria la continuazione, l'estensione e l'approfondimento degli studi compiuti.

L'analisi della struttura industriale, condotta opportunamente per settori, ma senza trascurare le interconnessioni e le tendenze comuni, deve diventare compito permanente della pubblica Amministrazione. Gli esperti nominati ai sensi della legge n. 675 si affiancheranno ai funzionari ministeriali per portare all'interno delle strutture permanenti dell'Amministrazione il massimo di competenza analitica.

I programmi finalizzati di settore finora predisposti, saranno continuamente aggiornati. Le procedure seguite per l'approvazione dei programmi stessi saranno trasformate in una verifica periodica condotta dal CIPI in costante collegamento con le parti sociali, onde evitare che la politica di intervento risulti legata a documenti che possono essere rapidamente superati da una realtà in movimento.

Il lavoro analitico e di consultazione sarà esteso alle aree non ancora esaminate: sia ai comparti da esaminare più approfonditamente all'interno dei settori individuati dalla delibera CIPI del 24 febbraio

(1) Risanamento ecologico, recupero e riciclaggio dei materiali.
(2) Risparmi energetici, commercializzazione all'estero.

1978 sia ai settori esclusi da tale delibera; sia a specifici problemi di portata intersettoriale.

Il coordinamento delle azioni di politica industriale nei confronti dei settori in crisi e dei settori di maggiore rilievo per lo sviluppo industriale, infatti, deve vedere costantemente aggiornata la situazione di fatto che via via si sviluppa nell'industria. Si deve quindi prevedere l'inserimento — accanto ai settori indicati dalla delibera CIPI del 24 febbraio 1978 — anche di altri settori, per i quali vi siano nel frattempo determinate condizioni tali da rendere necessaria un'azione di ristrutturazione che non può spontaneamente svolgersi in base ai meccanismi di mercato.

Una particolare esigenza nel quadro dei compiti di analisi economica riguarda l'esame delle imprese che presentano programmi di ristrutturazione o riconversione produttiva ai sensi della legge n. 675 o programmi di ristrutturazione finanziaria ai sensi della legge n. 787. È necessario che il Comitato Tecnico preposto dalle leggi all'esame delle domande possa avvalersi di adeguate capacità istruttorie riguardo non solo allo stato dei mercati e delle tecniche produttive, ma anche alla situazione economica e finanziaria delle imprese interessate, quale risulta da una competente analisi dei documenti di bilancio. Anche per questo aspetto si seguirà la via della qualificazione delle strutture ministeriali, con l'immissione di esperti di analisi aziendale e finanziaria. Le istruttorie condotte dagli Istituti di credito costituiranno comunque uno strumento indispensabile per svolgere il compito; pur senza in alcun modo precostituire un vincolo alle conclusioni. Sarà quindi buona regola, ai fini della correttezza e completezza dell'analisi, non esaminare casi aziendali se non sulla base di una adeguata istruttoria svolta da un Istituto di credito e avvalendosi della collaborazione di questo per chiarimenti ed approfondimenti. Del resto ogni diverso comportamento urterebbe contro il dettato dell'articolo 7 della legge n. 675, il quale richiede che il costo globale preventivo di ciascun progetto venga anzitutto accertato da un Istituto di credito con l'unica eccezione dei contributi delle imprese sulle emissioni di obbligazioni, prevista dall'articolo 4, punto c, della legge n. 675.

3. *Gli interventi a favore della ricerca.*

La necessità di sostenere mediante l'impiego di fondi pubblici la riconversione dell'apparato produttivo verso produzioni a più alto contenuto scientifico e tecnologico ha indotto il legislatore a formulare con la legge n. 675 un programma assai impegnativo, sia sul piano quantitativo degli stanziamenti, sia su quello qualitativo degli strumenti e dell'individuazione di obiettivi settoriali.

L'ultimo decennio ha visto nel nostro Paese le spese per ricerca all'incirca quintuplicate a prezzi correnti (a prezzi costanti l'aumento è stato del 50 per cento), raggiungendo circa l'1 per cento del prodotto nazionale lordo. L'anno 1979 registra, a prezzi correnti, un ulteriore aumento del 23,5 per cento rispetto all'anno precedente.

A questo crescente impegno dello Stato e delle imprese sul piano finanziario è corrisposta certamente una sensibile vivacizzazione del settore, anche se è ancora prematuro giudicare questo elemento puramente qualitativo in termini di redditività e la ricerca stessa, dato che sembra, per ora, che i meccanismi fondamentali siano stati di materia prevalentemente promozionale nell'azione pubblica e di materia prevalentemente ancora difensiva nell'azione delle imprese.

L'attesa confluenza, a partire da questa situazione estrema, caratterizzata dalla prevalenza del fatto innovativo, coinvolge non solo la ricerca in sè, ma anche la sua razionale gestione globale, che dovrà essere un tema dominante degli anni futuri.

Questo è tanto più vero in quanto un Paese come il nostro, di limitate risorse sia materiali che umane, deve accettare coscientemente il fatto che il suo spettro di attività di ricerca, se confrontato con quello dei grandi paesi con i quali bisogna pur competere, sia di necessità lacunoso, e di conseguenza di più difficile definizione ad attuazione.

A ciò si aggiunge anche il fatto che le scelte non sono completamente libere perchè, oltre al condizionamento storico, dobbiamo tenere conto, da una parte dell'appartenenza alla CEE e dall'altra, sul piano interno, della volontà politica di contemperare il puro criterio di efficienza con altre esigenze.

Da quanto detto discende che, con l'espansione del volume della ricerca sul Paese, deve aumentare l'impegno per una sua crescente traduzione in fatto innovativo sia sul piano conoscitivo che su quello applicativo, assicurando in primo luogo una efficiente gestione. Gli obiettivi di ricerca, specie quelli di non grandissima novità, hanno una rapida obsolescenza e sono quindi fortemente penalizzati da insufficiente concentrazione di sforzo e da slittamenti nel tempo.

Negli altri Paesi industrializzati il ridimensionamento dei grandi programmi di spese militari e spaziali e di progetti di grande prestigio non ha indotto una netta e duratura riduzione dello sforzo della ricerca.

La posizione dell'Italia appare ancor largamente insoddisfacente, pure riscontrandosi una crescita nel valore reale delle spese per la ricerca, particolarmente nel 1978.

Insoddisfacente appare non solo il livello complessivo della spesa, largamente inferiore a quello degli altri Paesi industrializzati, ma alcune caratteristiche di questa spesa: la relativa inadeguatezza della componente pubblica e in particolare del sostegno pubblico alla ricerca effettuata presso le imprese industriali e la persistente insufficienza relativa della ricerca industriale di sviluppo, se si confronta la composizione delle spese in Italia con quelle negli altri Paesi.

La legge n. 675 dispone un rifinanziamento del fondo IMI per la ricerca applicata per 200 miliardi di lire e stanziava altri 400 miliardi di lire da destinarsi a contributi a favore di ricerche ad elevato contenuto tecnologico e rischio industriale. Tali stanziamenti non hanno ancora generato alcun impegno di spesa nonostante l'aumento nell'ultimo biennio di progetti in fase di istruttoria o in attesa di *iter* deliberativo (1); e per conseguenza è caduto il numero di contratti stipulati dal fondo IMI.

(1) I progetti in esame e in istruttoria erano: al 30 giugno 1977 pari a 297.831,7 milioni di lire e al 30 giugno 1978 pari a 1.218.904,1 milioni.

Le ragioni specifiche di questa sostanziale paralisi risiedono da un lato nei ritardi connessi alla stipulazione di una nuova convenzione tra il Ministero del tesoro e l'IMI, dall'altro nella maggior complessità delle procedure previste dalla legge n. 675.

Il Governo considera della massima importanza un sollecito sbocco della situazione, e si impegna quindi a procedere immediatamente a tutti gli adempimenti necessari per il riavvio a funzionamento del fondo IMI, sia per quanto riguarda gli strumenti tradizionali dell'agevolazione, sia per quanto riguarda i nuovi contributi alla spesa, da configurare in stretto collegamento con gli obiettivi individuati nei programmi settoriali approvati dal CIPI.

Una carenza appare quella generatasi con la decadenza della delega contenuta nell'articolo 11 della legge n. 675 e riguardante la disciplina dei contratti pubblici di ricerca con imprese industriali. Lo strumento del contratto pubblico si è dimostrato in altri Paesi come il più adatto a promuovere uno sforzo finalizzato al raggiungimento di precisi obiettivi di rilevanza nazionale, con importanti effetti positivi di ricaduta sulle strutture di ricerca e sull'attività produttiva che può avvalersi delle acquisizioni tecnologiche derivanti dalla esecuzione dei contratti. Il Governo presenterà entro breve tempo un nuovo provvedimento legislativo, volto ad attivare questo importante strumento di promozione.

Un obiettivo effetto di freno alle decisioni aziendali di spesa per ricerca e sviluppo è esercitato dall'attuale regime tributario che impone l'ammortamento pluriennale delle spese stesse; mentre il loro carattere di spese di rischio elevato consiglierebbe di consentirne l'ammortamento entro l'anno. Sono allo studio le opportune modificazioni.

Particolare attenzione merita la necessità di far beneficiare il Mezzogiorno dell'intensificazione della ricerca industriale. Concorrono a tale compito le provvidenze della legge n. 675 e quelle della legge n. 183 relative all'agevolazione dei centri di ricerca scientifica e tecnologica.

La difficoltà di una politica di stimolo alla ricerca ed innovazione nel Mezzogiorno sembra in realtà derivare oltre che dalla debole presenza di Enti pubblici di ricerca e di laboratori di imprese industriali nel sud, dalla scarsa efficacia degli strumenti sinora utilizzati.

In realtà pare inutile aumentare gli stanziamenti finanziari pubblici per la ricerca nel sud, se prima non si potenziano strutture di formazione di ricercatori e strutture pubbliche di ricerca, altrimenti anche gli esigui stanziamenti pubblici attuali corrono il rischio di restare sottoutilizzati.

Per quanto riguarda in modo specifico la politica di sostegno pubblico alla ricerca applicata delle imprese nel sud, pare inoltre che si debbano prescegliere taluni nuovi indirizzi, quali ad esempio:

a) ampliare prioritariamente per il sud il concetto di sostegno alla ricerca e allo sviluppo industriale, allargandola alle fasi a monte (ricerche di mercato) e a valle (ingegnerizzazione, avviamento in produzione, avviamento di commercializzazione dei processi innovativi);

b) allargare la politica pubblica di sostegno non solo al settore industriale in senso stretto, ma anche ad un'ampia area di « servizi per

la produzione e la commercializzazione » e in specie ai servizi del terziario avanzato;

c) abolire la sterile politica delle quote di riserva, ammettere a sostegni pubblici prioritari e con interventi più favorevoli, ricerche, anche se condotte parzialmente nel nord, purchè finalizzate ad applicazioni produttive localizzate nel sud;

d) superare l'attuale polverizzazione e sottodimensionamento delle unità di ricerca pubblica operanti nel sud, e la carenza di addetti professionalmente preparati con un più stretto collegamento tra le politiche e strutture di formazione e le strutture consortili costituite tra università e imprese, con precisa finalizzazione di sviluppo di ricerche per nuove attività produttive di beni e servizi nel sud.

Quello di una dinamica della spesa, in conseguenza di una espansione del volume di ricerca e della sua progressiva razionalizzazione, e quello della migliorata gestione della ricerca stessa, non sono gli unici problemi da affrontare.

Accanto ad una più decisiva scelta di obiettivi dopo la presente fase, il problema maggiore sarà nuovamente quello della individuazione delle vere vocazioni delle varie strutture di ricerca, in base al loro retroterra culturale al loro grado di motivazione e al loro razionale collocamento nel sistema globale di ricerca. Per il raggiungimento di questo obiettivo grande importanza assume l'auspicata ripresa di autonoma responsabilità delle università nei riguardi della propria ricerca spontanea, insopprimibile strumento di formazione dei nuovi ricercatori e di libero colloquio con la comunità scientifica internazionale; e come principale serbatoio, come lo è sempre stato e lo è oggi, cui attingere per compiti più strutturati di ricerca. L'avvio del dottorato di ricerca sembra una fase importante per lo svolgimento della vocazione universitaria.

Gli anni recenti hanno visto il CNR sempre più impegnato, attraverso i programmi finalizzati, nel compito di far avanzare le conoscenze, in modo coordinato, su ampi settori orizzontali largamente pluridisciplinari e interdisciplinari con attese ricadute sul miglioramento della gestione del patrimonio nazionale fisico, della qualità della vita, dei servizi ad alto contenuto tecnologico, e dei beni culturali.

Questo oltre alla promozione di ricerca applicata ai fini produttivi.

È nel quadro di sviluppo dei detti ampi settori che può utilmente manifestarsi un più stretto legame con le ricerche svolte da varie amministrazioni dello Stato, e il corretto coinvolgimento delle università e dei laboratori delle imprese.

Sul piano infine più strettamente pertinente allo sviluppo economico e produttivo, Stato da una parte e imprese dall'altra, porranno i loro obiettivi precisando sempre meglio il supporto di ricerca richiesto e con il suo tipo di finalizzazione. È auspicabile che alla attuale forma predominante di intervento dello Stato, sotto la forma di contributo finanziario alla ricerca industriale, si affianchi nel futuro un altro strumento, largamente usato in settori specifici in altri Paesi, lo strumento della « Commessa di ricerca ».

Questo strumento è usato in Italia oggi ancora quasi esclusivamente in forma impropria, cioè sotto forma istituzionale (nucleare, spazio, energia...) cioè di delega ad organi dello Stato, spesso appositamente creati.

Il potere politico infine ha i compiti di indirizzo, di giusto dosaggio tra attività nazionale e collaborazione internazionale, di valutazione di efficacia e di corretta dimensione delle varie attività di ricerca, con gli obiettivi del Paese.

4. *La ristrutturazione finanziaria.*

Nel quadro di un sostanziale rafforzamento della struttura finanziaria delle imprese italiane sono rimasti aperti alcuni problemi, irrisolti alcuni casi di rilevanti squilibri economico-finanziari, particolarmente nei settori caratterizzati da elevata intensità di capitale e da cicli di investimento di notevole ampiezza.

La mancata soluzione di questi casi ha pesanti conseguenze non solo sulle singole strutture produttive destinate ad un progressivo decadimento e disfacimento, ma sull'intera economia provocando squilibri nei mercati, perdita di competitività e di quote di mercato di alcuni settori dell'industria italiana, tensioni sociali ed uno spreco diretto e indiretto di risorse.

La soluzione, non più rinviabile, dei casi di crisi, va ricercata individuando con estrema chiarezza le diverse situazioni ed utilizzando i diversi strumenti attualmente disponibili (legge n. 675 del 1977, legge n. 787 del 1978, decreto-legge n. 26 del 1979), evitando di generare pericolose confusioni di ruoli, spinte verso il puro assistenzialismo e soprattutto una deresponsabilizzazione e burocratizzazione del sistema industriale e del sistema finanziario.

Particolare attenzione dovrà quindi essere prestata onde evitare che l'applicazione della legge n. 787 perpetui situazioni insanabili, consenta cioè con il concorso di risorse pubbliche il proseguimento di gestioni spurie che si reggono esclusivamente sulle sovvenzioni.

In ogni caso dovrà essere salvaguardato il principio della volontarietà delle partecipazioni ai consorzi delle istituzioni creditizie. Condizioni sostanziali alla responsabile autodeterminazione delle banche nel processo decisionale di adesione ai consorzi trasformerebbero le banche in esecutrici non di precisi indirizzi di politica economica, ma di singole operazioni finanziarie decise in altra sede, con gravissime conseguenze sulla chiarezza delle diverse posizioni istituzionali.

Il meccanismo operativo creato dalla legge presuppone, per poter correttamente funzionare, una rigorosa distinzione di ruoli ed una elevata responsabilizzazione dei diversi soggetti interessati: autorità politica, organi tecnici, banche e istituti, imprese.

Nei casi in cui gli aspetti della crisi non sono prevalentemente finanziari ed hanno generato un irreversibile processo di dissoluzione dell'impresa, scelte preferenziali del meccanismo di ristrutturazione finanziaria sarebbero in contrasto con una corretta politica industriale. Sarebbe, in altri termini, pericoloso ed illusorio tentare, di fronte alla

emergenza, la costituzione di consorzi bancari per evitare l'applicazione di provvedimenti più drastici, ma più adeguati.

Va sottolineato che per raggiungere obiettivi di sviluppo, riequilibrio e ristrutturazione del nostro apparato produttivo è indispensabile un forte dinamismo del nostro sistema creditizio, un'elevata capacità delle banche di accompagnare ed anche eventualmente stimolare decisioni di investimento e di finanziamento in linea con il processo di modificazione delle strutture industriali che il nostro sistema economico deve rapidamente realizzare.

Il ruolo centrale che il sistema creditizio è chiamato a svolgere nel processo di ristrutturazione e riconversione industriale richiede una valorizzazione e un potenziamento dei connotati di imprenditorialità degli intermediari finanziari che debbono essere indotti a spostare l'attenzione della raccolta del risparmio e all'attività di selezione degli impieghi.

La responsabilizzazione e la chiarezza del contesto istituzionale e giuridico sono condizioni indispensabili, anche se non sufficienti, perché il sistema creditizio possa efficacemente assolvere la sua funzione nel processo di allocazione delle risorse.

Al tempo stesso l'eliminazione del mercato delle imprese che potrebbero continuare a vivere esclusivamente in relazione alle sovvenzioni dirette o indirette dello Stato è condizione necessaria per la sopravvivenza e lo sviluppo del nostro sistema produttivo in una economia aperta.

5. *La politica industriale per il Mezzogiorno.*

La considerazione degli strumenti per stimolare lo sviluppo industriale del Mezzogiorno deve partire dall'esame di alcuni dati di fatto.

Il quadro internazionale si presenta fortemente modificato rispetto a quello della prima metà degli anni settanta. L'alterazione dei prezzi relativi dell'energia e delle materie prime colpisce pesantemente le produzioni ad alto contenuto energetico e in genere i settori di base nel Mezzogiorno hanno un peso relativamente elevato. La mutata geografia della industrializzazione vede l'uscita del Mezzogiorno dall'area di attrazione degli investimenti di gruppi multinazionali, interessati ad attuare produzioni decentrate prevalentemente orientate all'esportazione.

In parallelo all'arresto nella crescita dei settori di base e dell'industria pubblica, si assiste negli anni recenti ad una forte dinamica positiva dei settori manifatturieri leggeri nel Mezzogiorno: trasformazione di prodotti agricoli, industria tessile e abbigliamento, meccanica. Si tratta prevalentemente di unità medio-piccole. Dal 1973 tale dinamica si fa più accentuata e più marcata rispetto a quella in atto nel resto del Paese. In parte si tratta di una logica prosecuzione verso il Mezzogiorno del fenomeno di industrializzazione diffusa che aveva investito prima l'Italia nord-orientale e di seguito l'Italia centrale; in parte ancora si tratta di diffusione di attività produttive prima localizzate nelle aree forti del triangolo; in parte infine — ed in misura talvolta prevalente — si tratta di nascita di iniziative legate a nuova imprenditorialità spontanea del Mezzogiorno.

Questa nuova — ed in parte inattesa anche se da tempo sollecitata — manifestazione di imprenditorialità minore può costituire un punto di riferimento per l'azione di supporto allo sviluppo industriale del Mezzogiorno; è infatti con riferimento alle ulteriori possibilità di sviluppo di questa imprenditorialità minore che va affinato l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, intervento che finora ha privilegiato la diffusione di un concreto tessuto infrastrutturale di supporto soprattutto ad iniziative di rilevanti dimensioni puntuali piuttosto che ad una pluralità di iniziative produttive di piccola e media dimensione.

È importante da una parte impedire il diffondersi di iniziative tipicamente interstiziali basate prevalentemente sullo sfruttamento delle condizioni di economia sommersa largamente presenti nell'area meridionale. Dall'altra è importante cogliere la rilevante portata positiva di iniziative produttive che si inseriscono in modo ottimale nel Mezzogiorno, sia per il loro contenuto di elevata intensità di lavoro, sia per il loro scarso fabbisogno di infrastrutture industriali specifiche, sia per il loro consumo relativamente ridotto di energia per unità di prodotto e di occupato.

Volendo quindi puntare in modo particolarmente accentuato sulla creazione di un ambiente favorevole al diffondersi di un tessuto di iniziative produttive, specie anche se non solo di dimensione medio-piccola, occorre iniziare un ripensamento circa gli strumenti da privilegiare per la politica meridionalistica nei prossimi anni.

È innanzi tutto indispensabile garantire la continuità dell'offerta nel Mezzogiorno in quantità sempre almeno leggermente eccedentaria rispetto alla domanda prevista, delle principali infrastrutture per il settore industriale:

— la fornitura di energia elettrica nel Mezzogiorno avviene già oggi in condizioni di relativa precarietà e può tra non molto soffocare sul nascere nuove iniziative produttive; tale fornitura può essere migliorata, nel breve periodo, attraverso un rafforzamento dell'interconnessione del sistema elettrico con il resto del Paese; ma essa richiede ormai in termini urgenti soprattutto la definizione di due o tre siti per la costruzione di nuove unità di generazione di energia elettrica;

— la dotazione di alcuni servizi di telecomunicazione, in particolare quelli attinenti i servizi di impresa (telex, trasmissione dati, collegamenti internazionali od intercontinentali privilegiati) è particolarmente insoddisfacente e pone vincoli particolarmente acuti all'affermarsi di iniziative produttive che fin dall'inizio si pongono l'esigenza di dialogare in tempo reale con mercati ultraregionali;

— strutture scolastiche e para-scolastiche di formazione professionale sono pure essenziali per iniziative produttive che non possono in alcun modo supplire in proprio a carenze quantitative e qualitative dell'offerta di lavoro;

— uno dei più importanti freni alla crescita di imprese autonome e alla collocazione del Mezzogiorno delle direzioni di imprese che già vi operano è costituito dalla carenza nella rete dei servizi del cosiddetto terziario avanzato, quali ad esempio: i servizi bancari in senso pieno che vanno oltre il semplice espletamento di funzioni elementari di rac-

colta e pagamenti ed entrano nell'area dell'assistenza alla politica finanziaria delle imprese ed alla stessa adozione di adeguati sistemi contabili e di *budgeting*; i servizi di elaborazioni dati; la consulenza tributaria; la fornitura di informazioni sui mercati interni ed esteri sia per quanto riguarda la vendita, che l'acquisto.

In secondo luogo è opportuno privilegiare gli incentivi finalizzati a favorire gli obiettivi più opportuni per il Mezzogiorno, ma ad applicazione automatica: la fiscalizzazione accentuata degli oneri sociali nel Mezzogiorno probabilmente concorre a spiegare l'incremento delle attività produttive ad elevata intensità di lavoro verificatesi negli ultimi anni nel Mezzogiorno. Essa costituisce quindi un parametro fondamentale, sia in sé, sia come esempio di riferimento. Con modalità analoghe di intervento occorrerà privilegiare in particolare la nascita nel Mezzogiorno di strutture che forniscano servizi per l'attività produttiva: la strada da seguire può consistere nel migliorare e — entro limiti ben definiti — generalizzare la normativa di incentivo prevista per le strutture di ricerca e sviluppo dato il concreto privilegio che esiste a favore del Mezzogiorno nella legge n. 675, incentivi diversi da quelli già detti dovrebbero in prospettiva essere previsti solo nell'ambito di una generale valutazione concernente settori prioritari per lo sviluppo e la riconversione dell'apparato produttivo del Paese.

In terzo luogo occorrerà avviare un processo di maggiore selettività geografica nell'applicazione degli incentivi nel Mezzogiorno. Le differenze esistenti all'interno dell'area meridionale sono ormai molto vistose ed una normativa unitaria di incentivo rischia di essere eccessiva per alcune aree e troppo debole e male orientata per altre. Sembra indispensabile procedere ad una revisione periodica di una graduatoria di intervento o quanto meno ad una distinzione tra aree morbide (cioè il reale autodecollo produttivo) ed aree dure del Mezzogiorno. Pur con una eccessiva semplificazione, che andrà superata con una più approfondita valutazione, gli incentivi per il Mezzogiorno dovranno, in misura d'ora in poi prevalente, concentrarsi sulle Regioni della costa tirrenica (Basilicata inclusa) a partire dall'area metropolitana di Napoli, sulla Sicilia interna ed occidentale e sulla Sardegna. Tale maggiore precisazione dell'intervento a favore del Mezzogiorno è indispensabile anche al fine di rendere più realistica ed incisiva la richiesta italiana di un maggior coinvolgimento della Comunità europea nei problemi di decollo produttivo e sociale nelle aree meno sviluppate.

6. *Le situazioni di crisi.*

La crescita e la trasformazione del sistema industriale comportano necessariamente il declino di alcune produzioni sostituite da altre; la specializzazione internazionale può imporre l'abbandono o il ridimensionamento di alcune produzioni.

L'impresa deve far fronte ad una continua sfida di trasformazione che passa anche attraverso la delimitazione convenzionale di settore produttivo. La capacità di fronteggiare la sfida è diversa da impresa

ad impresa, per ragioni esterne ed interne ad essa. Un moderno sistema industriale presenta necessariamente crisi, ridimensionamenti, chiusure di aziende; la politica economica e sociale tende a contrastarne alcune cause e a compensarne gli effetti negativi, soprattutto sulla sicurezza dei lavoratori, ma non può impedire che avvengano e non deve occultarli con pratiche di sovvenzione o nazionalizzazione.

A tali pratiche è stato fatto ricorso negli anni settanta e i risultati negativi sono evidenti. L'obiettivo di salvare un patrimonio di capacità produttive e un certo numero di posti di lavoro è stato spesso perseguito in modo miope e sostanzialmente tale da conseguire risultati opposti a quelli voluti.

La pratica dei salvataggi infatti è alquanto rischiosa. Non si può certamente negare l'opportunità che lo Stato intervenga a garantire la continuità produttiva di imprese che presentino importanza strategica per la politica economica e fondate prospettive di risanamento. Nella maggior parte dei casi però gli interventi tendono a mantenere in vita imprese inefficienti e quindi a spegnere le capacità di rinnovamento che in esse possono sussistere, deresponsabilizzando gli operatori in genere, danneggiando in particolare le imprese soggette a concorrenza da parte di quelle sovvenzionate, distruggendo posti di lavoro più produttivi rispetto a quelli che difendono.

La sottolineatura delle responsabilità sociali delle imprese è stata spinta fino a mettere in ombra la più tradizionale nozione di responsabilità dell'imprenditore di conservare e remunerare il capitale. Si è in tal modo imboccata la via non di un incremento delle responsabilità imprenditoriali, ma di una loro diminuzione.

In tale contesto il continuo richiamo ad una più incisiva programmazione appare come una delega al Governo di responsabilità propriamente di impresa, ciò che costituisce impedimento ad una programmazione seria, nella quale ciascuno deve esercitare il proprio ruolo.

Il risanamento delle situazioni di crisi e l'esercizio di una programmazione industriale è possibile solo se tutti i soggetti interessati, a cominciare dalle imprese, assumono le responsabilità che loro competono.

7. Gli interventi a sostegno dell'occupazione.

È opportuno che la valutazione delle situazioni di crisi sia diversa, a seconda del grado di sviluppo e della situazione occupazionale della zona interessata. Se è da escludere una politica di intervento indiscriminata volta alla tutela di ogni posto di lavoro, occorre che vi siano adeguati strumenti di intervento per i casi nei quali non è possibile fare assegnamento sui meccanismi di riequilibrio del mercato del lavoro. Non costituiscono di per sé criteri di intervento utili nè il principio talvolta affermato che la compensazione debba avvenire entro il medesimo settore produttivo; nè la prassi spesso seguita e rafforzata da taluni caratteri della legislazione vigente, secondo cui l'impresa in crisi debba provvedere essa stessa alle attività sostitutive; nè l'illusione che un

operatore pubblico, per effetto della sua volontà politica, possa sempre trovare una soluzione economicamente valida.

L'interesse collettivo è meglio salvaguardato se in presenza di crisi localizzate che comportino una perdita di posti di lavoro non compensabile dalla normale rotazione della mano d'opera dell'area all'interno, si riesce a dirottare verso l'area interessata qualche iniziativa produttiva valida, capace di creare un adeguato numero di posti di lavoro qualitativamente compatibili con l'offerta di lavoro locale. Il risultato potrebbe essere perseguito mediante l'applicazione a nuove iniziative di incentivi analoghi a quelli previsti dalla legge n. 675 per le riconversioni industriali, per una entità limitata al conseguimento dell'obbiettivo occupazionale voluto. I benefici sarebbero resi disponibili per attività promosse da qualsiasi impresa e in qualsiasi settore con la esclusione dei comparti merceologici in crisi di sovracapacità, purchè si tratti di iniziative di dimostrata economicità.

Un meccanismo del tipo descritto si colloca nella logica della riconversione dell'industria voluta dalla legge n. 675: tuttavia sembra necessario puntualizzare meglio la disciplina dei provvedimenti da adottare nel caso di crisi localizzate introducendo chiaramente la temporaneità e la finalizzazione occupazionale, per gli interventi destinati ad alleviare reali situazioni di crisi nel centro-nord. Diversa la situazione nel Mezzogiorno, dove il beneficio dell'incentivazione proposta sarebbe di poco superiore a quello comunque già ottenibile in base alla legge n. 183; e dove le probabilità di ottenere rapidi risultati sono minori. La strada deve tuttavia essere tentata per sfruttare al massimo le potenzialità del sistema industriale esistente nel bilanciare le situazioni di crisi che si vengono a creare.

Al Mezzogiorno è riservato inoltre l'intervento della GEPI. Peraltro l'esperienza della finanziaria dopo otto anni di attività non è molto incoraggiante. Benchè lo scopo istituzionale della GEPI sia quello di intervenire in via temporanea per il risanamento di imprese in difficoltà, l'esperienza degli interventi effettuati mostra una percentuale assai bassa di risanamenti: infatti la GEPI è intervenuta dalla fondazione al 30 dicembre 1978 in 176 aziende con 57.182 addetti; di questi risultavano in carico alla stessa data 42.689 unità mentre risultavano in forza le aziende riprivatizzate, al momento della cessione, 9.741 unità pari al 17 per cento del totale.

Il ritmo delle cessioni è andato sensibilmente rallentando negli ultimi anni, soprattutto se valutato in rapporto alla crescente consistenza degli addetti GEPI; le condizioni alle quali sono state effettuate le cessioni sono diventate più onerose per la GEPI, assai incerta permane la sorte da parte delle imprese cedute, alcune delle quali sono successivamente fallite o versano in condizioni precarie.

Il Gruppo GEPI mostra una perdita complessiva di 160 miliardi di lire nel 1978; dei 634 miliardi che la GEPI ha ricevuto dallo Stato dalla sua fondazione al 31 dicembre 1978, circa 520 potevano considerarsi già perduti alla stessa data sulla base delle risultanze contabili della GEPI e delle società consociate. D'altra parte risultavano stanziato da parte dello Stato altri 132 miliardi di lire; essi sono stati versati nel primo semestre 1979 unitamente a due stanziamenti ulteriori di 180 e 360 mi-

liardi, portando così l'esborso complessivo dello Stato a 1.306 miliardi. Ciò non ostante il programma triennale della GEPI mostra che le erogazioni effettuate sono insufficienti a coprire il fabbisogno del biennio 1979-1980 per la sola gestione delle imprese attualmente in carico alla GEPI, che occupano undicimila addetti al Sud contro quarantaduemila al centro-nord, ed escludendo ogni ulteriore intervento.

È in corso, d'intesa con i responsabili della GEPI, un riesame dell'intera situazione, volto a individuare i provvedimenti necessari per rimettere la finanziaria in condizioni di adempiere al compito affidatole dalla legge istitutiva, di concorrere al risanamento di imprese industriali in difficoltà transitorie (legge 22 marzo 1971, n. 184, titolo II, articolo 5) e con la limitazione territoriale introdotta dalla legge n. 675.

8. *I programmi delle Partecipazioni statali.*

L'aggravarsi della crisi in alcuni settori e segnatamente in quello delle fibre, il persistere di andamenti stagnanti nella domanda mondiale per altri settori — come quelli dei prodotti siderurgici e di alcuni impianti per i mezzi di trasporto — e le perduranti incertezze del quadro di riferimento della politica industriale hanno impedito che gli sforzi per avviare validi processi di ristrutturazione cominciassero a produrre i loro risultati.

Alcuni processi di ricapitalizzazione che si ebbero lo scorso anno hanno consentito di contenere l'aumento degli oneri finanziari che, peraltro, si mantengono a livelli ancora particolarmente elevati, tanto che in qualche settore sono di circa tre volte più alti che nei settori esteri con cui si è in concorrenza.

La gravità della situazione economica in generale e del Mezzogiorno in particolare, esige peraltro un maggior impegno del sistema delle partecipazioni statali per il conseguimento degli obiettivi che gli sono propri; la stabilizzazione e lo sviluppo dell'occupazione particolarmente nel Mezzogiorno; la creazione al sud di un contesto economico che faciliti e stimoli anche la piccola imprenditorialità; la realizzazione non traumatica dei vasti processi di ristrutturazione e di riconversione che si rendono necessari in qualche settore, come ad esempio quello cantieristico.

Perseguendo questo obiettivo le partecipazioni statali dovranno contribuire ad evitare che esigenze politiche e sociali portino ad operazioni di salvataggio che finirebbero per inquinare definitivamente il settore delle imprese pubbliche e, per loro tramite, lo stesso sistema economico.

I processi di ristrutturazione che è urgente avviare a soluzione, riguardano la siderurgia (in particolare Bagnoli), il settore dell'alluminio (per il quale si pone il problema di verificare l'opportunità di mantenimento delle strutture attuali nella nuova situazione degli approvvigionamenti energetici). Per altri settori occorre ricercare, anche sfruttando le maggiori possibilità offerte dal contesto internazionale, nuovi sviluppi produttivi e nuovi indirizzi commerciali con i quali conseguire situazioni di redditività.

Mentre si deve intensificare il processo di ristrutturazione ed espandere l'impegno delle partecipazioni statali nei settori in cui il loro ruolo riflette esigenze sia in ordine economico che sociale, occorre riesaminare la convenienza delle partecipazioni statali a mantenere certe attività che possano essere più convenientemente gestite da privati imprenditori, eventualmente avvalendosi di forme associative che le stesse partecipazioni possano favorire.

Un'attenzione del tutto particolare è stata data alle iniziative in tema di energia. La nuova crisi petrolifera esige che sia intensificato lo sforzo delle partecipazioni statali in tutte le direzioni rilevanti: potenziamento della ricerca petrolifera; stabilizzazione e, per quanto possibile, incremento delle relazioni con i paesi produttori di petrolio; elaborazione di un piano per il carbone che gli enti di gestione dovranno impostare in collaborazione con l'ENEL; maggiore valorizzazione delle fonti alternative come la geotermica e ricerca di nuove fonti.

Per un efficace conseguimento di questi obiettivi si rende necessario:

a) procedere con rigore nella scelta dei dirigenti, soprattutto di quelli che vengono chiamati ai posti di massima responsabilità, valorizzando le capacità professionali che abbondano nel sistema e che occorre motivare adeguatamente;

b) chiarire le sfere di autonomia imprenditoriale e adeguatamente responsabilizzare ai vari livelli coloro che concorrono a determinare gli indirizzi ed i risultati dell'attività delle imprese a partecipazione statale;

c) ricercare con i sindacati un confronto che li responsabilizzi sull'impiego delle risorse che la collettività affida alle imprese pubbliche;

d) conciliare le esigenze di complementarietà all'interno del sistema con quelle forme di competizione che è possibile ed opportuno realizzare;

e) potenziare le attività delle partecipazioni statali all'estero anche attraverso accordi e collegamenti vari con imprese di altri paesi;

f) utilizzare le potenzialità delle partecipazioni statali anche per facilitare il sorgere e l'affermarsi di piccoli e medi imprenditori che possano portare nel loro complesso contributi cospicui alla realizzazione degli obiettivi occupazionali;

g) introdurre metodi precisi di valutazione degli investimenti che tengano presente la scarsità di risorse disponibili e la necessità di ridare all'efficienza un valore che è stato troppo a lungo trascurato.

Un'iniziativa allo studio per accelerare lo sviluppo di alcune aree, particolarmente del Mezzogiorno, mira all'intervento diretto delle partecipazioni statali e in via indiretta a favorire un più vasto, più articolato e più stabile sviluppo di piccole iniziative imprenditoriali.

La realizzazione degli investimenti programmati ed in particolare l'avvio dei processi di ristrutturazione necessari per recuperare la redditività dell'impresa stabilizzando l'occupazione richiederebbero uno sforzo cospicuo di investimenti che devono essere avviati a compimento solo ove esistano le condizioni finanziarie per la loro attuazione sen-

za deteriorare ulteriormente una struttura patrimoniale già particolarmente debole.

L'ammontare degli investimenti del sistema a partecipazione statale si stima nel triennio 1979-81 pari ad oltre 18.000 miliardi di lire di cui oltre 5.000 nel 1979 (6.300 nel 1980 e circa 7.000 nel 1981).

L'IRI prevede complessivamente nel triennio oltre 12.000 miliardi di cui oltre 3.600 nel 1979 (4.000 nel 1980 e 4.300 nel 1981). Prevalgono gli investimenti nel comparto servizi ed in particolare: telecomunicazioni (oltre 6.400 miliardi nel triennio) trasporti aerei (oltre 1.000 miliardi) e trasporti marittimi (circa 500 miliardi). Nel comparto manifatturiero la siderurgia occupa il primo posto con circa 1.800 miliardi; segue la meccanica con circa 600 miliardi: trattasi essenzialmente di investimenti di ristrutturazione.

L'ENI prevede complessivamente nel triennio di investire circa 8.000 miliardi (di cui circa 3.000 all'estero).

Nel 1979 si prevedono investimenti per oltre 2.000 miliardi (oltre 800 all'estero); (circa 3.000 — oltre 1.000 all'estero — nel 1980 ed oltre 3.000 — oltre 1.000 all'estero — nel 1981).

Settore prevalente è quello delle fonti di energia che assorbe oltre l'80 per cento del totale degli investimenti, in coerenza con il particolare impegno che la situazione energetica richiede; seguono il settore chimico ed il minerometallurgico.

Relativamente all'EFIM, nel triennio sono previsti investimenti per circa 1.500 miliardi di cui oltre 270 nel 1979 (500 miliardi nel 1980 e circa 700 nel 1981). Il settore prevalente è quello dell'alluminio che nel triennio assorbe 600 miliardi; seguono, l'elicotteristico con oltre 140 miliardi e l'alimentare con oltre 130 miliardi di lire.

Tutti i suddetti investimenti dovranno, peraltro, essere riesaminati non solo alla luce dei mutamenti, in corso dell'economia mondiale, ma dei più rigorosi criteri cui si è fatto riferimento in precedenza.

CAPITOLO II

L'AGRICOLTURA

1. PREMessa.

L'evoluzione dell'agricoltura italiana, in particolare nell'ultimo quinquennio, è stata influenzata positivamente dagli indirizzi di politica agricola, nazionale e comunitaria.

La politica dei prezzi e quella delle strutture sono state portate avanti di pari passo, anche se la immediatezza degli effetti dell'intervento di mercato ed i mezzi finanziari ad esso destinati hanno di fatto privilegiato siffatta politica rispetto a quella delle strutture.

La politica dei prezzi ha, peraltro, inciso notevolmente sullo sviluppo agricolo portando modificazioni significative ai livelli di produzione.

Basti considerare che lo sviluppo del settore ortofrutticolo (per il pomodoro, ad esempio, si è raggiunta nel 1979 la produzione record di 45 milioni di quintali) ha costituito un salto di qualità per molte zone del Mezzogiorno, anche per l'impulso dato ad una più alta utilizzazione industriale dei prodotti, conseguente agli aiuti alla trasformazione ed alla commercializzazione, con evidenti riflessi positivi sulla occupazione.

Lo sviluppo delle produzioni (lo zucchero è passato dai 9 milioni di quintali del 1974 ai 16 milioni del 1979; le esportazioni degli agrumi sono passate dai 2.147 mila quintali del 1973 ai 2.357 mila quintali del 1978 grazie anche ad un appropriato premio di penetrazione; le importazioni di vino italiane da parte degli USA, che erano al quarto posto cinque anni fa, sono ora al primo posto e da sole maggiori di quelle di altri Paesi, la tendenza alla diminuzione del patrimonio bovino si è arrestata ed anzi si prevede un aumento di circa 500 mila capi nei prossimi anni), insieme all'incremento della popolazione, che ha raggiunto ormai i 57 milioni, ed al maggiore e più diffuso benessere, hanno incoraggiato in parallelo lo sviluppo dei consumi, che per le carni è passato da 15,6 chilogrammi *pro capite* del 1950 a 67 chilogrammi del 1978 con un incremento percentuale del 327 per cento.

Come conseguenza si è registrato per alcune produzioni un crescente divario tra offerta e domanda con riflessi negativi sulla bilancia agricolo-alimentare. L'importanza del *deficit* alimentare va tuttavia ridimensionata ove si consideri che nel 1979 si prevedono nel settore del turismo estero apporti dell'ordine di circa 7.000 miliardi di lire con un aumento, rispetto al 1978, di 2.000 miliardi circa, e che il 30 per cento del citato rapporto è rappresentato da consumi alimentari, che in pratica rappresentano una partita di giro che riduce notevolmente il saldo negativo delle importazioni di prodotti agricoli.

Per le strutture non si è invece verificato l'auspicato aumento delle risorse rese disponibili dalle leggi 9 maggio 1975, n. 153 e 10 maggio 1976, n. 352, in relazione a quanto previsto dalle direttive in materia socio-strutturale dell'agricoltura, e ciò sia per la scarsa rispondenza delle misure previste alla realtà agricola italiana, sia per l'insufficiente impegno applicativo da parte delle Regioni riguardo alle azioni che pure erano realizzabili.

2. GLI INDIRIZZI GENERALI DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN AGRICOLTURA.

L'appartenenza dell'Italia alla Comunità Economica Europea e la concorrenza che deriva dall'allargamento del mercato a tale più ampia area economica, non permette ormai alcun indugio nell'affrontare seriamente i problemi strutturali del settore. Affinchè questo impegno possa tradursi in fatti concreti, il Governo intende improntare ogni propria azione di intervento ad alcuni principi, fra i quali due possono essere considerati più importanti:

a) l'appartenenza all'Europa comporta un adeguamento ed una adesione a schemi ed a soluzioni strutturali di stampo europeo, ampiamente collaudati. Questa deve essere anche considerata la via obbligata per ridurre le difficoltà che al momento attuale il nostro Paese incontra per ottenere la solidarietà della CEE per interventi che non sempre risultano coerenti con i modelli valenti nell'agricoltura occidentale;

b) ogni adeguamento strutturale comporta fondamentalmente la esaltazione delle capacità di adattamento e di cambiamento, per cui sarà da evitare ogni intervento economico e normativo che, con giustificazioni congiunturali, abbia l'effetto di contrastare il cambiamento e di mantenere la situazione esistente.

Fra i problemi strutturali che l'intervento pubblico si propone di risolvere, alcuni investono carattere prioritario sia in termini di importanza che di urgenza. Il Governo ritiene che tali problemi prioritari, rispettivamente a livello aziendale e di settore, possono essere individuati come segue:

a) il perseguimento di migliori dimensioni economiche da parte delle aziende agricole è fondamentale per garantire la vitalità delle stesse. La sperequazione fra le prevalenti dimensioni medie delle aziende italiane, in termini di superficie e di fatturato e di quelle europee è fatto ben noto sul quale non è necessario tornare. D'altra parte, l'adeguamento delle dimensioni economiche delle aziende trova attualmente un limite nelle disponibilità di specifici fattori della produzione, fra i quali la terra è certamente uno dei più importanti, data l'alta rigidità del mercato fondiario.

Ugualmente limitativa si dimostra la disponibilità di capitali e di finanziamenti, che nella prima parte degli anni settanta ha visto una

notevole contrazione in relazione specialmente all'inaridimento delle fonti di credito agevolato.

Ma, se riguardo alla importanza di questi fattori (terra e capitali) il riconoscimento è abbastanza ampio, e specialmente per favorire gli investimenti negli ultimi anni si è cercato di recuperare il tempo perduto, spesso non sufficientemente valutata è la necessità di un miglioramento delle capacità imprenditoriali, specialmente attraverso la disponibilità e l'accesso a conoscenze ed informazioni che costituiscono anch'esse fattori indispensabili al processo produttivo. L'adeguamento del *know-how* in agricoltura è perciò un impegno importante del quale il Governo intende farsi carico con priorità.

b) A livello di settore un obiettivo prioritario deve rimanere il consolidamento di un meccanismo guidato del mercato, tale da garantire quelle condizioni di stabilità e di trasparenza che sono il presupposto per rendere conveniente il cambiamento. Le politiche di controllo dei mercati e dei prezzi sono, perciò, di per se stesse insostituibili, anche se il loro adeguamento ed il loro equilibrio, a livello europeo ed internazionale rimane una delle azioni più impegnative da perseguire, insieme al superamento di una impostazione assistenziale non coerente con i fini di adeguamento strutturale che si vogliono perseguire.

c) Una grave carenza strutturale deve essere ritrovata nella insufficiente espansione dell'industria alimentare la cui presenza alle spalle dell'agricoltura è in tutti i paesi progrediti condizione necessaria per ridurre la fragilità del settore agricolo, attraverso la creazione di un ampio e stabile sbocco per le produzioni ed il conseguente impulso alla diversificazione del mercato. Al riguardo l'accoglimento della pressante richiesta italiana di un trasferimento di alcuni interventi comunitari di sostegno per il settore ortofrutticolo dal prodotto agricolo a quello dell'industria di trasformazione, ha già sortito i primi benefici effetti, sia riducendo le distruzioni più volte lamentate dalla opinione pubblica, sia come incentivo alla destinazione industriale del prodotto.

d) Un altro obiettivo sarà quello di rendere più incisiva ed efficiente l'azione del Comitato interministeriale per la politica agricola e alimentare (CIPAA) che, in questa difficile fase di costruzione di un nuovo assetto istituzionale, programmi l'azione pubblica di intervento fissando gli indirizzi generali e gli obiettivi da conseguire in materia di politica agricolo-alimentare. La programmazione dell'azione pubblica nella sua opera di supporto al cambiamento ed all'adattamento delle aziende e di tutto il settore agricolo, deve inoltre riconoscere nella ricerca, nella sperimentazione e nell'azione tecnica, lo strumento di intervento più diretto ed efficace, come succede in tutti i paesi occidentali più progrediti.

e) Infine, il miglioramento organizzativo e normativo di certi servizi, primo fra tutti il credito, il cui flusso verso la agricoltura deve essere costante ed a tassi sopportabili, ma anche i trasporti, i servizi previdenziali e tanti altri, dovrà essere perseguito con il maggiore impegno possibile.

3. LE RISORSE DISPONIBILI.

Se l'azione del Governo deve essere valutata sulla base della rispondenza ai principi sopra enunciati, si spiega come in questi ultimi anni l'intervento pubblico del settore agricolo abbia puntato in primo luogo alla formulazione di una legislazione quadro, che servisse di riferimento per tutte le amministrazioni interessate, e nel contempo alla emanazione di provvedimenti di carattere finanziario rendendo disponibile per investimenti nel settore circa 9.700 miliardi, per il triennio 1979-81, oltre alle risorse che le Regioni destineranno allo stesso fine. Come sottolineato dal programma triennale, tali mezzi finanziari derivano da leggi nazionali, da regolamenti comunitari e da stanziamenti della Cassa per il Mezzogiorno.

Per il 1980 questi mezzi per il settore ascendono a complessivi 3.825 miliardi di lire di cui quasi 3.000 miliardi, pari all'80 per cento circa dell'intera disponibilità, derivano dagli stanziamenti del Piano agricolo nazionale (1.470 miliardi di lire previsti dalla legge 27 dicembre 1977, n. 984), nonché dai nuovi apporti al fondo per i programmi regionali di sviluppo indicati dall'art. 1 della legge 1° luglio 1977, n. 403, e dalla dotazione annua del « Fondo per la meccanizzazione in agricoltura » incrementata dall'articolo 48 della legge 2 dicembre 1978, n. 843.

Superata la fase oltremodo significativa della qualificazione della spesa mediante le nuove impostazioni programmatiche e le norme di indirizzo e coordinamento degli interventi regionali, il 1980 dovrà caratterizzarsi, pertanto, come momento realizzativo delle risorse finanziarie disponibili, a livello nazionale e regionale.

La dimensione degli investimenti che dovranno essere attivati dalle predette risorse, con esclusione della parte riguardante il sostegno alla politica dei prezzi e dei mercati, potranno raggiungere notevoli livelli, in relazione alla domanda ed agli obiettivi fissati dal programma agricolo nazionale, in particolare nei settori dell'irrigazione, della forestazione, dei territori di collina e di montagna, della zootecnia e degli impianti di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici.

Una previsione realistica delle realizzazioni in tali comparti fa ascendere gli investimenti a circa 4.000-4.500 miliardi, considerando che una consistente quota degli investimenti a livello regionale sarà mobilitata, ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 984 del 1977, da operazioni di credito agrario di miglioramento per le quali l'incentivo creditizio opera con effetti moltiplicatori.

Il flusso di risorse conseguente alle autorizzazioni di spesa prevista dalla legge 1° luglio 1977, n. 403, per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo non inclusi nel piano agricolo nazionale, troverà la maggior punta di utilizzazione nel corso del 1980 specie per la parte che attiene agli investimenti fissi, i quali richiedono notoriamente tempi tecnici di esecuzione non ravvicinati rispetto all'impegno della spesa o in attesa della definizione del processo di formazione legislativa delle Regioni. I 600 miliardi circa degli anni 1979-80 avranno, pertanto, concrete possibilità di impiego nel 1980 con investimenti dell'ordine di circa 1.000 miliardi di lire.

A livello nazionale troveranno definitivo impiego le somme destinate all'acquisto e potenziamento di stabilimenti di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici sulla base di programmi finanziati ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 403 e del piano stralcio 1978 del piano agricolo nazionale con un investimento di oltre 100 miliardi di lire. Altri 70 miliardi di attività della cooperazione di rilevanza nazionale saranno utilizzati per la promozione e costituzione di consorzi nazionali di cooperative, per il sostegno della gestione di tali consorzi e di altri organismi che operano nel settore della commercializzazione dei prodotti agricoli, per la formazione di quadri manageriali delle cooperative di interesse nazionale e per le agevolazioni creditizie sui prestiti di conduzione e di anticipazione.

Le strutture di mercato con spesa totale a carico dello Stato da affidare in gestione ad organismi cooperativi, associazioni di produttori e consorzi appositamente costituiti vedranno, in gran parte, i lavori di ultimazione. Lo sforzo finanziario per la creazione di siffatte strutture è dell'ordine di 158 miliardi di lire di cui il 60 per cento nel Mezzogiorno, che consentirà una pressochè immediata disponibilità di quaranta stabilimenti di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici, di cui il 50 per cento circa interessa il settore ortofrutticolo.

La potenzialità di trasformazione e commercializzazione di detti impianti e di quelli acquisiti e ristrutturati da cooperative e consorzi di cooperative di interesse nazionale verrà incrementata, rispetto agli anni decorsi, di oltre ventitrè milioni di quintali.

Nel settore della meccanizzazione gli investimenti in macchine ed attrezzature agricole dovrebbero registrare un sicuro incremento per effetto della completa utilizzazione dei 140 miliardi di lire affluiti alle Regioni ed agli Enti esercenti il credito agrario nel secondo semestre del 1979, a valere sulle disponibilità recate dal fondo di dotazione per la meccanizzazione in agricoltura. Gli impieghi che saranno provocati nel settore con le somme rivenienti dall'anno 1979 dovrebbero raggiungere i 170 miliardi circa.

La previsione dei rientri al 1980 al predetto Fondo di rotazione per le operazioni di prestito da effettuare nell'anno medesimo che vanno ad aggiungersi ai 140 miliardi ricordati, non sono tuttavia tali da confermare la disponibilità finanziaria precedente, in quanto si avrà una flessione di circa 20-25 miliardi di lire a causa dei mancati utilizzi della parte della disponibilità del Fondo destinata alla concessione di mutui decennali per l'acquisto e l'impianto di attrezzature irrigue ed in conseguenza per i minori rientri al Fondo medesimo.

In relazione alle autorizzazioni di spesa previste dalla legge finanziaria del 21 dicembre 1978, n. 843, la Cassa per la formazione della proprietà contadina ha potuto deliberare acquisti di terreni per circa 18 miliardi che, con l'aggiunta dello stanziamento del 1980, farà concretamente definire operazioni di assegnazioni di terreni a coltivatori agricoli per complessive lire 28 miliardi.

Anche il ripristino dell'efficienza produttiva delle aziende agricole danneggiate da eccezionali avversità atmosferiche e calamità naturali, avrà un consistente incremento mediante l'utilizzazione degli apporti finanziari recati dalla legge n. 843 che ha accresciuto le disponibilità

del Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura da 50 a 75 miliardi di lire.

Gli investimenti di ripristino potranno attestarsi, tenuto conto della parte che sarà destinata dalle Regioni al credito agevolato, intorno ai 300-400 miliardi di lire.

Tra le risorse finanziarie che nel 1980 affluiranno al comparto agricolo italiano non può essere infine dimenticato il flusso dei premi e contributi in applicazione del regolamento CEE afferenti all'organizzazione comune dei mercati, in quanto è noto che le somme erogate a vario titolo ai produttori vengono usualmente utilizzate per operare modificazioni produttive e strutturali.

Si calcola che nel 1980 affluiranno ai produttori italiani nei diversi settori finanziari dalla Sezione garanzia del FEOGA dai 1.400 ai 1.500 miliardi in forma di integrazione di prezzo per il grano duro e l'olio di oliva, premi per il tabacco, contributi per la trasformazione degli ortofrutticoli e così via.

Siffatto quadro di investimenti ed impieghi appare sufficientemente realizzabile, ove si consideri che l'andamento produttivo del 1979 in taluni settori agricoli può ritenersi confortante e, quindi, può costituire un valido supporto per nuovi investimenti.

Gli effetti sull'occupazione, particolarmente giovanile, dovrebbero essere positivi sia per l'introduzione di una serie di nuove attività, sia per la creazione di nuovi posti di lavoro nelle strutture di trasformazione e commercializzazione, anche se non in misura adeguata all'evoluzione della produzione.

4. GLI OBIETTIVI A BREVE E MEDIO TERMINE DELL'INTERVENTO PUBBLICO.

Dal riconoscimento della priorità precedentemente ricordate, deriva che l'azione del Governo per il 1980, ma anche avendo presente una prospettiva di medio periodo, sarà indirizzata sia nell'ambito della politica interna che della politica comunitaria, al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

1) *Per la politica interna.*

a) Il perseguimento di una attenuazione dei vincoli normativi che limitano la ristrutturazione fondiaria e perpetuano condizioni di inferiorità dell'agricoltura italiana rispetto a quella comunitaria diventa obiettivo non più differibile.

Una effettiva riforma dei patti agrari può contribuire a restituire mobilità al mercato fondiario, favorendo gli imprenditori più intraprendenti e quelli che stanno emergendo dalla massa dei coltivatori diretti, ed in particolar modo venendo incontro alla domanda dei giovani che vogliono rimanere o tornare alla terra, ma non possono ottenere la disponibilità di quest'ultima per la pratica impossibilità di stipulare nuovi contratti di locazione. La nuova disciplina di affitto dei fondi rustici dovrà perciò partire da una corretta interpretazione delle decisioni della Corte Costituzionale, nonchè preporsi una armonizzazio-

ne della legislazione italiana alla prevalente disciplina europea in materia di affitto.

b) Per quanto riguarda gli investimenti, i provvedimenti sui quali ci si è soffermati in precedenza mettono a disposizione dell'agricoltura risorse sufficienti se si riuscirà a dare impulso all'attuazione dei programmi già stabiliti.

L'azione del Governo, più che tendere ad accrescere gli stanziamenti, dovrà perciò nel breve periodo proporsi di individuare e di rimuovere ogni ostacolo che si frappone alla spesa da parte del potere centrale e delle Regioni. L'instaurazione di procedure che vincolino le Amministrazioni centrali e regionali a fornire con la maggiore tempestività possibile notizie sullo stato di avanzamento degli interventi e delle erogazioni, costituirà il presupposto per una azione tesa, nel medio periodo, a rendere più coordinata e più sollecita l'erogazione dei fondi stanziati.

c) La redistribuzione delle competenze in materia di agricoltura fra Amministrazione centrale e Regioni ha proceduto, pur non senza difficoltà, negli ultimi anni, e fra l'altro ha portato ad una drastica riduzione del personale del Ministero dell'Agricoltura e Foreste dai circa cinquemila dipendenti del 1973 ai mille attuali. La riforma del Ministero dell'Agricoltura e Foreste, finora rimandata, sembra ormai matura per essere realizzata in tempi brevi.

La nuova organizzazione del Ministero dovrà accentuare: a) la funzione di collegamento del Ministero Agricoltura e Foreste fra le Amministrazioni centrali e gli organismi preposti alla politica comunitaria di Bruxelles, nonché fra le Amministrazioni centrali e le Regioni e fra le Regioni stesse ai fini di un miglior coordinamento dell'intervento pubblico in agricoltura; b) la funzione del Ministero quale organo tecnico per la programmazione dell'intervento in agricoltura, con particolare riguardo alla coerenza degli interventi di tutte le Amministrazioni sia centrali che regionali, nonché alla verifica dello stato di avanzamento del Piano Agricolo Nazionale ed alle proposte per la revisione dello stesso.

d) La vasta azione di discussione e di confronto che ha coinvolto le Amministrazioni centrali e regionali per la formulazione del Piano Agricolo Nazionale previsto dalla legge n. 984, sarà perseguita dal Governo con l'impegno di pervenire al più presto alla approvazione definitiva del progetto presentato dal CIPAA nell'aprile 1979. Allo stesso tempo il Governo individua: a) nell'esplicitazione di procedure che rendano possibile la verifica dello stato di attuazione del piano e ne guidino la successiva revisione annuale; b) nell'approfondimento dei parametri sulla base dei quali viene operata la ripartizione dei fondi fra Amministrazione centrale e Regioni; c) nel coordinamento degli interventi del Ministero dell'Agricoltura e Foreste con gli interventi di politica economica e normativa in generale operati dagli altri Ministeri; le condizioni e le direttive necessarie ad assicurare il miglioramento del piano. Direttive che dovranno improntare la prevista revisione annuale dello stesso, ed alle quali sarà condizionata l'approvazione per l'anno successivo.

e) Il Governo riconosce nel potenziamento dei servizi di ricerca, sperimentazione ed assistenza tecnica uno degli strumenti primari di

una politica di intervento a sostegno delle attività produttive. Questo indirizzo è già stato alla base della contrattazione del pacchetto mediterraneo, che riserva appunto all'assistenza tecnica una funzione primaria di riequilibrio, ed ha trovato un pronto accoglimento da parte delle autorità di Bruxelles.

Lo sforzo organizzativo che sarà richiesto per la costituzione di un efficace servizio nazionale di sperimentazione ed assistenza tecnica dovrà basarsi sulla esperienza più avanzata di altri paesi europei, ed a questo proposito sarà studiata la possibilità di richiedere il coinvolgimento diretto di specialisti comunitari in sostegno alle conoscenze ed all'impegno italiano.

f) Il flusso di credito agevolato all'agricoltura previsto da programmi governativi quali la legge n. 984, i progetti speciali, eccetera, nonchè dagli interventi comunitari ha costituito un fatto importante che è valso a correggere la situazione di carenza preesistente. Come già ricordato, più che proporre altri stanziamenti sarà necessario dare impulso alla sollecita erogazione delle somme già stanziare.

Rimangono tuttavia esclusi dagli interventi predetti una parte delle aziende agricole il cui peso ai fini della produzione finale non è indifferente. Nel breve periodo sarà messa allo studio la possibilità di un ricorso a strumenti straordinari (compreso l'eventuale ricorso ad un prestito internazionale garantito nel tasso di cambio dallo Stato) intesi ad operare una generale diminuzione del tasso di interesse per venire incontro alle richieste agricole strettamente legate ad investimenti produttivi. Contemporaneamente dovrà essere tuttavia varato un provvedimento globale di riforma del credito agrario, la cui formulazione ha già raggiunto un alto stadio di avanzamento.

2) Per la politica comunitaria.

La politica agricola comune, per la quale negli ultimi anni ha avuto inizio un processo di riequilibrio, continua tuttavia a provocare squilibri produttivi e territoriali.

I sistemi di organizzazione dei mercati, la protezione alla frontiera e quindi la preferenza comunitaria per i prodotti agricoli delle Regioni meridionali della Comunità sono infatti molto differenti e di gran lunga inferiori a quelli in vigore per le produzioni così dette *continentali*.

Mentre la protezione accordata alle produzioni continentali espressa *ad valorem* varia normalmente dal 50 per cento a più del 300 per cento (e costituisce una barriera che, di fatto, impedisce l'importazione dei paesi terzi) quella assicurata ai prodotti mediterranei è quasi sempre inferiore al 10 per cento.

Quanto al sostegno, due cifre danno una visione chiara della situazione: per il solo settore lattiero-caseario, che rappresenta circa il 18 per cento della produzione agricola della Comunità, nel 1979 sono stati stanziati fondi pari al 39 per cento del bilancio FEOGA-GARANZIA; per l'insieme dei prodotti mediterranei (grano duro, olio di oliva, ortofruttili, vino, tabacco) che globalmente rappresentano pur essi circa il

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

18 per cento della produzione agricola della CEE, sono state previste spese pari al 12 per cento del citato fondo di garanzia.

Alla luce delle predette considerazioni appare necessario fissare le linee di un diverso sviluppo della politica comune, che sia:

— intesa al contenimento delle eccedenze strutturali e, quindi, delle spese del FEOGA-GARANZIA;

— basata su una più ragionevole programmazione delle produzioni in relazione ai fabbisogni nonchè su più adeguati compensi alla ridotta preferenza comunitaria di cui fruiscono le nostre produzioni;

— orientata verso una più incisiva politica in favore dei consumatori comunitari;

— partecipi in misura maggiore dell'attuale nello sforzo di ammodernamento e di completamento delle strutture produttive.

a) Per il contenimento delle eccedenze strutturali più in particolare si dovrà tendere: per il settore del latte e prodotti lattiero-caseari, più che parlare di una limitazione delle garanzie che potrebbero avere conseguenze negative sul livello dei prezzi del nostro mercato, per la inevitabile invasione che deriverebbe da parte del prodotto di altri paesi che non avesse trovato remunerativo collocamento all'intervento, si tratterà di modulare il livello della tassa di corresponsabilità in relazione alla partecipazione dei singoli Stati membri nella creazione dei *surplus*.

Per il settore dei cereali si potrà invece operare sul livello di garanzia, in particolare per quanto riguarda il frumento tenero non panificabile, la segale non panificabile, l'orzo.

Ai cereali foraggeri importati in Italia, via mare, da paesi terzi, dovrà essere assicurato un adeguato abbattimento del prelievo, per tenere conto delle maggiori spese di trasporto portuali, inoltre ai luoghi di consumo.

b) L'azione di contenimento delle eccedenze deve comunque rientrare in un programma di più generale indirizzo delle produzioni.

È il caso, per esempio, degli ortofrutticoli, per i quali si assiste ad un crescente aumento delle importazioni nell'area comunitaria, in provenienza da paesi terzi ed alla contemporanea distruzione di prodotto comunitario.

Con l'intento di ovviare a tali inconvenienti è stata deliberata a partire dallo scorso anno la concessione di premi per la trasformazione degli ortofrutticoli freschi, premi che assicurano una giusta remunerazione al produttore della materia prima, fanno lavorare le industrie con notevoli vantaggi anche occupazionali, evitano la distruzione di prodotto e consentono prezzi modici a livello di consumo.

Si tratta di continuare su questa strada, allargando la lista dei prodotti ai quali applicare la compensazione finanziaria per la loro trasformazione ed estendendo l'aiuto ad altri sistemi di trasformazione o di conservazione (surgelazione).

I premi di commercializzazione, che assicurano al nostro prodotto una maggiore capacità di penetrazione nell'area comunitaria ed una maggiore concorrenzialità nei confronti del prodotto di paesi terzi vanno estesi anche ad altri prodotti che oggi non ne usufruiscono, e dovranno essere mantenuti in vigore anche nella fase transitoria di adesione dei nuovi paesi candidati.

c) In materia di eccedenze dovrebbe comunque essere attuata una gestione più razionale, maggiormente rivolta a favore dei consumatori comunitari. In tale quadro dovrebbe prevedersi il trasferimento nei paesi maggiormente deficitari di parte dei prodotti stoccati nella Comunità, rendendo tali paesi partecipi, in misura più consistente dell'attuale, dei benefici della reimmissione al consumo dei prodotti stessi in caso di vendite a prezzo ridotto.

d) Nel campo delle strutture molto resta ancora da fare, anche se le iniziative già realizzate con la partecipazione del FEOGA possono essere considerate un notevole intervento comunitario per la risoluzione dei nostri molteplici problemi. Bisogna tuttavia ricordare che gli interventi per le strutture godono attualmente di un livello di solidarietà finanziaria europea limitata, che presuppone ampi stanziamenti nazionali e costituisce un ulteriore elemento di debolezza del nostro Paese in rispetto a paesi ricchi della Comunità. Anche in questo caso un riequilibrio è necessario ed il Governo si adopererà affinché la solidarietà finanziaria per le politiche di struttura diventi comparabile a quella in vigore per il sostegno dei mercati e dei prezzi.

Va seguita, sostenuta, sollecitata, la revisione delle direttive strutturali, per renderle più aderenti alla realtà in cui esse dovranno trovare applicazione, nonché il progetto di regolamento per un'azione comune intesa allo sviluppo della produzione di carne bovina ed ovina in Italia, nelle zone di montagna e collinari.

Per quanto riguarda il « Piano agrumicolo » per la cui attuazione è stata recentemente autorizzata una proroga fino al 31 dicembre 1986, bisognerà prevederne la riforma ed il rinnovamento rispetto alla impostazione attuale, onde assicurare alla nostra agrumicoltura quelle possibilità di ammodernamento strutturale e varietale che le consentano di rispondere meglio alle esigenze del mercato e di sostenere la concorrenza.

Gli interventi regionali della CEE, pur ripartiti in modo da rispecchiare una certa preponderanza degli interessi italiani costituiscono ancora una porzione talmente limitata del bilancio CEE da risultare insufficienti. Anche in tal senso l'azione di riequilibrio dovrà essere perseguita, insieme ad un miglior coordinamento degli interventi CEE con quelli delle Regioni, anche al fine di aumentare la speditezza degli stanziamenti e delle erogazioni.

La dimostrata disponibilità della CEE ad aiutare l'organizzazione del servizio di assistenza tecnica all'agricoltura dovrà essere sfruttata sia per richiedere una maggiore disponibilità di finanziamento da parte della Comunità, sia per ottenere un coinvolgimento diretto della stessa, anche attraverso progetti pilota comuni che favoriscano uno scambio di esperienze e di uomini e la stessa assunzione di responsabilità europee in appoggio allo sforzo italiano.

5. TEMPI DI ATTUAZIONE.

La serie di punti sopra ricordati delinea il programma articolato che il Governo nella sua azione intende perseguire globalmente ed in ogni sua parte.

La realizzazione delle azioni programmatiche comporterà comunque tempi più o meno lunghi di attuazione in relazione alla natura delle stesse. Le azioni che riguardano misure di mercato (contenimento delle eccedenze, iniziative nel settore degli ortofrutticoli, eccetera) risultano infatti per la loro natura di più rapida attuazione. Tempi più lunghi comportano invece le azioni a carattere strutturale, le quali tuttavia devono trovare attuazione prima dell'ingresso nella Comunità dei nuovi paesi candidati.

All'interno di tale programma globale, l'impegno del Governo nel breve periodo sarà teso in primo luogo alla rimozione degli ostacoli che si frappongono alla realizzazione dei programmi già finanziati sia a livello statale che comunitario ed a sollecitare l'attività delle Regioni ove questa fosse carente.

Sul piano strutturale e normativo, d'altro lato, il Governo intende presentare al più presto al Parlamento disegni di legge per la riforma del Ministero dell'Agricoltura e Foreste, la riforma del credito agrario, la riforma della ricerca e della sperimentazione, la riforma dell'AIMA, nonché per la riforma delle leggi n. 153 del 1975 e n. 352 del 1976 anche per adeguare queste ultime alle nuove direttive strutturali riguardo alle quali l'accordo a livello comunitario sembra ormai imminente. Al contempo il Governo sarà parte attiva nella discussione delle proposte di iniziativa parlamentare relative alle norme sui contratti agrari, per una revisione degli stessi concretamente tesa ad aumentare la mobilità nell'uso della terra ed all'adeguamento alla legislazione degli altri paesi europei.