

FOGLIO FEDERALE

Anno XLVII

Berna, 6 febbraio 1964

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: annuo fr. 12.—, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto corrente postale XI 690.

8909

MESSAGGIO

del

Consiglio federale all'Assemblea federale concernente dei provvedimenti per il mercato monetario, dei capitali e del credito e dei provvedimenti anticongiunturali per l'edilizia

(Del 24 gennaio 1964)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci pregiamo proporvi, con il presente messaggio, due disegni di decreti federali urgenti, il primo sui provvedimenti per il mercato monetario, dei capitali e del credito ed il secondo sui provvedimenti anticongiunturali nell'edilizia.

PARTE GENERALE

I. Lo sviluppo economico a contare dal 1959

1. La situazione iniziale.

La recessione economica del 1957/58 ebbe in Svizzera solo leggere ripercussioni: diminuì il valore assoluto degli ordinativi, indigeni ed esteri, delle esportazioni e degli investimenti, mentre, anche in piena fase recessiva, le spese interne per i beni di consumo continuarono ad aumentare. Inoltre sul mercato del lavoro la diminuzione della domanda di mano d'opera indigena rimase insignificante grazie alla riserva d'ordinativi. Il decremento della mano d'opera straniera, pure di scarsa importanza,

colpi inizialmente solo gli operai stagionali. Comunque, nel periodo a cavallo degli anni 1958 e 1959 la fase di ristagno economico già cessava.

2. *L'ipercongiuntura europea.*

Durante il secondo trimestre del 1959 l'economia riprendeva con uno slancio progressivo. Molti erano gli stimoli.

Il ristabilimento (fine 1958) della convertibilità delle più importanti monete europee favoriva il ritorno dei capitali in Europa aumentandone il potenziale espansivo. Le nuove agevolazioni commerciali e i progressi integrativi accrebbero il campo e le tendenze dell'espansione. Con l'allargarsi del mercato molti esportatori videro crescere le possibilità di smercio e, per prepararsi procedettero a degli investimenti di ampliamento delle costruzioni e dell'attrezzatura. Contemporaneamente coloro che si sentivano minacciati dalla concorrenza effettuavano degli investimenti intesi a razionalizzare la produzione. Le imprese situate fuori dello spazio integrativo europeo cercavano, mediante la fondazione di filiali in esso, di beneficiare del regime preferenziale che andava formandosi. L'aumento della popolazione e dell'economia richiedeva notevoli investimenti secondari anche per migliorare l'infrastruttura (educazione, istruzione, sanità, turismo, ecc.). Concludendo, il gioco di tutti questi fattori causò in Europa un'iperattività mai conosciuta negli investimenti e nella fondazione di nuove imprese.

3. *La domanda dei mercati esteri.*

La forte domanda dei mercati esteri, causata dall'integrazione europea, fu l'impulso originario della ripresa congiunturale in Svizzera. Taluni settori molto importanti della nostra economia registrarono una maggiore richiesta d'esportazione già prima di risentire le conseguenze della precedente recessione. L'incremento subito dall'economia mondiale si rispecchiò nell'aumento del valore delle esportazioni che rispetto alla cifra dell'anno precedente fu dell'11,8% nel 1960, 8,5% nel 1961, e dell'8,6% nel 1962. Da gennaio a novembre del 1963 esso fu dell'8,5% rispetto a quello dell'uguale periodo dell'anno precedente.

Le nostre esportazioni si svilupparono in generale di pari passo con quelle degli altri paesi industriali importanti.

L'aliquota d'aumento medio delle nostre esportazioni si mantenne fra i valori registrati nei paesi in cui l'esportazione s'era molto accresciuta (Italia, Germania occ., Francia) e quelli degli altri paesi europei. Si constatò pertanto che lo stimolo congiunturale fornito dalle esportazioni è stato un fenomeno non solo svizzero, ma europeo.

Diverse sono le cause che hanno permesso alla Svizzera di seguire una sì rapida espansione nonostante la crescente discriminazione doganale applicata dai principali paesi con i quali essa commercia: anzitutto, al-

l'inizio della fase espansiva, l'aumento dei salari e dei prezzi fu meno rapido che negli altri paesi industriali, ciò che compensò quella discriminazione; in secondo luogo, le disponibilità di mano d'opera straniera e di capitali s'avverarono notevolissime. L'agevolezza d'attingere alla mano d'opera straniera permise di adeguare la produzione alla domanda in modo più rapido che non all'estero. Il rimpatrio di capitali e l'afflusso di quelli stranieri mantennero il saggio d'interesse sotto la media europea nonostante una spiccata attività d'investimento. Tutto ciò rafforzò la nostra competitività e ci permise di superare più facilmente gli ostacoli nel commercio con l'estero aumentando così lo smercio. Questo, a sua volta, fomentò una ulteriore meccanizzazione e razionalizzazione della produzione con conseguente calo dei costi unitari. Aggiungasi che la struttura del nostro apparato produttivo è relativamente idonea alla esportazione, grazie alla grande importanza che i beni d'investimento hanno per l'industria di esportazione come anche alla superiorità qualitativa di nostri singoli prodotti necessari allo sviluppo economico.

4. *L'aumento degli investimenti.*

All'inizio della ripresa economica le esportazioni furono spinte fino al limite delle possibilità di fornitura. Le riserve di capacità, esigue al momento dell'espansione, e l'intensa domanda dall'estero provocarono già nel 1959 un aumento degli investimenti industriali e artigianali. Molte imprese stimolate dallo sviluppo delle esportazioni decisero di rinnovare e ingrandire l'apparato produttivo per sfruttare le possibilità che si offrivano loro di mantenersi concorrenziali.

L'espansione si estese in seguito agli altri settori economici che dovettero pure aumentare di capacità, gonfiando così la domanda di mano d'opera e di capitali. I progressi tecnici e le contingenze congiunturali e redditive favorevoli fomentarono gli investimenti e acquistarono importanza nello sviluppo economico. Dall'indagine svolta annualmente dal delegato alle occasioni di lavoro e concernente l'attività di costruzione risulta che le somme destinate alle costruzioni industriali dal 1958 al 1962 sono aumentate del 100% - da 1045 a 2177 milioni di franchi. Pure forti aumenti furono registrati negli investimenti per installazioni e attrezzature. L'Istituto per la ricerca economica della Scuola politecnica federale giudica che essi siano passati, dal 1958 al 1963, da 2000 a 4320 milioni di franchi, con un aumento di circa il 115%.

Conseguentemente all'aumento della popolazione e dei redditi come anche a una mutazione nello schema dei bisogni crebbe anche la richiesta d'abitazioni. Il numero d'abitazioni costruite nei Comuni di oltre 1000 abitanti salì dal 1958 al 1962 da 23 176 a 52 359, ossia del 126%, mentre che la spesa edile per lo stesso periodo aumentava di circa il 170%, da 1203 a 3226 milioni di franchi.

Diversa fu l'evoluzione dell'edilizia pubblica. Siccome in questo settore gli investimenti sono in generale di carattere secondario, resi necessari da una previa espansione dell'economia privata, essi seguono normalmente con un certo ritardo l'attività dell'edilizia privata. Così, nel settore pubblico, l'ascesa delle costruzioni incominciò ad accentuarsi solo a contare dal 1962. Dal 1958 al 1962 la spesa edilizia passò da 1571 milioni a 2523 milioni di franchi, con un aumento di circa il 60%, di cui la metà registrata nel 1962. Benchè inferiore a quello del settore privato l'aumento tende ora ad eguagliarsi.

Complessivamente l'attività edilizia annua è passata tra il 1958 e il 1962 da 4226 milioni di franchi a 8515 milioni.

L'importante programma d'investimento operato dalla nostra economia è risultato realizzabile solamente grazie alla mano d'opera straniera e alla possibilità praticamente illimitata d'importare materie prime e beni industriali. L'importazione è aumentata globalmente dal 1958 al 1962, del 75%. Quella dei prodotti finiti registrava da sola un aumento di oltre il 110%. Tuttavia l'eccezionale aumento delle importazioni ha portato il disavanzo della bilancia commerciale a dei valori non mai raggiunti innanzi. Esso è salito dal 1958 al 1962 da 686 a 3406 milioni di franchi cui sono da aggiungere probabilmente più di 100 milioni per il 1963. Nel 1962 solamente il 74% delle importazioni era compensato dalle esportazioni in confronto al 90% del 1958, e per il 1963 tale rapporto non sarà certamente stato più vantaggioso. Negli ultimi tre anni la nostra bilancia dei redditi con l'estero ha accusato un progressivo disavanzo dovuto alla passività della posta « commercio estero ».

La domanda nel settore delle costruzioni, esplosa con l'espansione delle esportazioni ed alimentata da fattori economici interni tra cui l'aumento della popolazione e dei redditi, ha sin dal 1960 superato la capacità produttiva dell'industria edile. Questo eccesso di domanda permise agli impresari di stabilire dei prezzi di gran lunga più elevati dei costi di produzione. Inoltre la continua ascesa dei costi di costruzione stimolava la domanda di lavori perchè ogni attesa significava una perdita annua del 10% dovuta al rincaro, mentre che la proprietà d'un edificio riteneva le apparenze d'un guadagno assicurato. Queste tendenze si sono reciprocamente esasperate nel fomentare la domanda di costruzioni fino ad un grado di estrema iperattività.

L'aumento effettivo dei costi di costruzione è tale da destare preoccupazioni. L'indice zurighese dei costi di costruzione (1939 = 100) ha registrato dal 1958 al 1963 un aumento annuo medio (indagine primaverile e autunnale) da 215,2 a 280,8 punti, pari al 30% ca. L'uguale indice bernese è salito nel primo semestre del 1963 nientemeno che del 9,2% di cui 17,2%, ossia il maggiore aumento, fu registrato per i lavori di sterro, muratura, cemento armato e canalizzazione. Aggiungiamo che il rincaro effettivo potrebbe superare quello stabilito statisticamente. L'indice del costo della vita per lo stesso periodo è aumentato dell'11%.

5. *L'incremento dei consumi.*

L'alta congiuntura nell'esportazione, prima, e poi, più ancora, negli investimenti teneva il mercato del lavoro sotto tensione continua. La disoccupazione regrediva fino al minimo mentre che il numero degli occupati s'accresceva grazie all'afflusso della mano d'opera straniera.

Il grado d'occupazione nell'industria che si trovava al valore minimo nel primo trimestre del 1959 ha continuamente progredito raggiungendo il valore massimo finora conosciuto nel secondo trimestre del 1963. L'aumento per tutto il periodo è stato del 26 %. Nell'industria delle costruzioni persino del 61 %, e cioè più del doppio di quello registrato per la industria in generale.

Contemporaneamente la tensione sul mercato del lavoro esercitava una forte pressione salariale. I guadagni medi sono aumentati in modo accelerato e, dal 1959, il saggio d'aumento è passato da un minimo di 2,9% a 7,6% per gli operai e da 2,8% a 6,6% per gli impiegati. Nel 1963 la accelerazione è stata ancora più forte.

La crescente occupazione ed il miglioramento dei redditi individuali hanno aumentato il potere d'acquisto delle masse avviando così l'espansione nella domanda di beni di consumo. L'aumento delle spese di consumo si rispecchia nelle cifre di smercio del commercio al minuto. Il loro valore è aumentato del 9,2% nel 1960, 10,4% nel 1961 e dell'11% nel 1962. Tra il 1958 e il 1962 il commercio al minuto s'è accresciuto del 41% e da gennaio a novembre 1963 dell'8,7%. Lo smercio è stato inoltre favorito dal turismo che fino al 1962 è stato in aumento continuo.

L'espansione della domanda di beni di consumo rappresentò un nuovo impulso congiunturale sul mercato interno. L'aumento del potere di acquisto delle masse creò così un bisogno d'investimenti suppletivi nell'industria e nell'artigianato e contribuì inoltre, con l'afflusso di mano d'opera straniera, ad accrescere la domanda d'abitazioni e le esigenze poste all'infrastruttura e al settore dei servizi. Ne conseguì una nuova richiesta di mano d'opera. Questo incremento è stato inoltre rafforzato dagli sforzi intesi a ridurre la durata del lavoro.

Dal 1961, la tendenza allo spostamento del nucleo espansivo dalla esportazione verso gli investimenti ed i consumi è visibile nel rapporto tra lo sviluppo delle esportazioni e l'espansione economica generale. Nel 1950 l'esportazione ammontava al 21,4% del prodotto nazionale netto. Essa salì negli ultimi anni 1951, 1953, 1956 e 1957, nonostante alcune inflessioni negli anni intermedi, fino al 23% per raggiungere quasi, nel 1960, il 24%. Regredi tuttavia nei due anni susseguenti a poco meno del 23%. Tenuto conto del forte accrescimento del numero dei lavoratori stranieri ci si doveva aspettare un conseguente aumento dell'esportazione. Invece il sovraccitrato rapporto rimaneva pressochè costante, dimostrando quanto de-

cisamente la nostra espansione, nata dall'esportazione, si sia spostata sul mercato interno. E ormai è probabile che i fattori secondari (ad esempio gli investimenti degli enti pubblici) siano divenuti uno stimolo congiunturale di maggiore effetto di quelli primari.

6. *L'evoluzione del mercato monetario e dei capitali.*

Dal 1959 la posta debitori delle banche, costituita dai debiti a breve e media scadenza, è aumentata in misura maggiore dei risparmi interni. Ne conseguì che anche gli investimenti s'accrebbero oltre i risparmi disponibili. La differenza fu coperta con moneta avventizia. Il nesso tra attività creditizia e investitrice è costituito dal fatto che di regola i fondi d'investimento sono anticipati mediante il credito bancario e vengono poi recuperati con l'emissione di prestiti ipotecari, obbligazioni o azioni. Ma a questo punto normalmente ci si accorge che i capitali a lunga scadenza non bastano per coprire l'investimento fatto con i crediti a breve scadenza.

Le poste debitori delle 62 banche, di cui la Banca nazionale cura il bilancio mensile, sono salite, dalla fine del 1957 al novembre 1963, da 8,7 a 18,9 miliardi di franchi, ossia del 117%. Non è certamente per una pura coincidenza che questo aumento corrisponde esattamente a quello registrato nelle costruzioni durante lo stesso periodo. Sempre per questo periodo, il credito generale delle banche, comprese le anticipazioni agli enti pubblici ed i prestiti ipotecari, è aumentato del 79% passando da 23,7 a 42,4 miliardi di franchi.

Nella tabella seguente sono indicati gli aumenti annui del credito bancario secondo le diverse poste.

Aumento dei crediti bancari rispetto all'anno precedente

	Debitori %	Anticipazioni a enti pubblici	Ipoteche	Totale
1958	— 2,7	6,7	6,1	2,9
1959	15,0	13,2	6,1	9,6
1960	23,5	4,1	7,8	13,3
1961	24,5	15,5	9,1	15,5
1962	14,5	5,4	9,0	11,2
1963 *	14,7	19,8	7,7	11,3

* Da fine novembre 1962 fino a fine novembre 1963.

L'espansione dei crediti seguì un ritmo accelerato fino alla primavera del 1962; indi si allentò, in seguito alla limitazione operata dalle banche, poi riprese, a contare dall'estate 1963, specialmente con le anticipazioni agli enti di diritto pubblico e con i crediti a corta e media scadenza. Nell'argomentare su queste cifre dobbiamo tener presente che l'aumento del

volume creditizio causa un influsso inflatorio tanto maggiore quanto più forte è il grado di iperoccupazione della capacità produttiva indigena.

L'aumento della domanda di capitali ha accentuato, come è visibile dalla tabella seguente, l'importanza del mercato d'emissione.

Domanda di capitali sul mercato svizzero mediante emissioni pubbliche nette (Nuova emissione in milioni di franchi, dedotti i rimborsi).

	svizzere	Obbligazioni estere	totale	Azioni svizzere	Totale generale
1958	182	137	319	105	424
1959	549	480	1029	376	1405
1960	634	558	1192	182	1374
1961	971	860	1831	365	2196
1962	885	440	1325	654	1979
1963	1664	533	2197	504	2701

Dal 1958 al 1963 la domanda si è più che sestuplicata. L'importo netto delle emissioni di obbligazioni era, nel 1953, di nove volte, e quello delle emissioni d'azioni di cinque volte, superiore a quello del 1958.

La formazione di capitale indigeno non poté tenere il passo con l'aumento della domanda di capitali che s'era invece incrementata parallelamente al reddito nazionale. Il divario tra gli investimenti e i risparmi svizzeri fu colmato mediante moneta avventizia, a carattere inflatorio, che contribuì pure a sanare il disavanzo nel bilancio dei redditi senza far diminuire l'offerta di capitali e con ciò l'attività creditizia delle banche. Il volume della moneta circolante in Svizzera ha subito, con l'afflusso monetario straniero, un aumento di circa 1,5 miliardi di franchi, nel 1961, e rispettivamente di 2 miliardi nel 1962 e 1963. L'afflusso totale sarebbe stato ben maggiore se una parte di esso non fosse stata prontamente riportata oppure sterilizzata.

La stabilità delle condizioni politiche ed economiche e l'apprezzamento internazionale della nostra moneta hanno sempre, ma specialmente negli ultimi anni, esercitato una forte attrazione sul danaro straniero. Questo fenomeno, accompagnato dal rimpatrio di capitali, è stato particolarmente sentito durante le crisi politiche, economiche e monetarie estere. La crisi congolese del 1960 causò, ad esempio, un notevole afflusso di capitali che s'intensificò nell'ottobre dello stesso anno con la crescente sfiducia mondiale nei confronti del dollaro americano. Inoltre le rivalutazioni monetarie del marzo 1961 nella Repubblica federale tedesca e in Olanda, la crisi berlinese dell'agosto dello stesso anno, il crollo dei valori alla borsa di New York a fine maggio e la crisi di Cuba dell'ottobre del 1962 causarono ingenti fughe di capitali verso il nostro paese.

Nonostante i provvedimenti per impedire o neutralizzare quest'afflusso monetario, sul mercato si registrò un rigurgito di liquidità che ac-

crebbe la capacità creditizia delle nostre banche. Perciò la liquidità sul mercato si mantenne fino al 1962 senza che i saggi d'interesse mostrassero variazioni importanti.

Tuttavia la necessità di spingere gli investimenti tanto oltre il risparmio interno e la conseguente dipendenza dai capitali esteri doveva, col diminuire dell'afflusso di moneta avventizia, necessariamente condurre ad un disavanzo nella bilancia dei redditi e alla rarefazione del mercato monetario e dei capitali.

I primi segni di tale fenomeno si manifestarono nel primo semestre del 1963. Ne seguì una diminuzione della liquidità bancaria, un rallentamento nell'afflusso di mezzi e un irrigidimento dei saggi d'interesse. Inoltre l'accrescimento degli investimenti in beni stabili e l'aumentato bisogno da parte delle grandi banche, di depositi a scadenza ancora più prolungata (onde poter affrontare lo sviluppo della domanda di crediti di esportazione della nostra industria) misero il mercato sotto tensione. La rarefazione del mercato monetario e dei capitali sarebbe apparsa prima, e in modo molto palese, se non fosse stata mascherata dalla moneta avventizia che ha impedito l'autoregolazione del mercato dei capitali.

7. *Spinta inflazionistica e sue conseguenze*

Il giuoco dei fattori espansivi ha eccessivamente forzato la struttura produttiva svizzera. Ciò è reso evidente dall'incessante accrescimento delle importazioni e della mano d'opera straniera, da un'acuta carenza d'operai, da un prolungamento dei termini di consegna con conseguente accumulazione degli ordinatori e da un ricorso costantemente alto al credito. In quest'eccedenza della domanda risiede il vero motivo del rialzo del livello dei prezzi e dei costi finora registrato e la minaccia di una rapida diminuzione, in avvenire, del potere d'acquisto della nostra moneta.

All'inizio della nuova fase espansiva i prezzi tendevano al ribasso. Dopo il secondo semestre del 1959 subirono dapprima un rialzo leggero, fin verso la fine del 1961, e quindi accelerato, tanto da raggiungere, negli anni 1962 e 1963, un livello inabituale per la Svizzera.

Questa poco rallegrante evoluzione è dovuta a fattori interni; infatti, i prezzi all'importazione, dapprima, tendevano al ribasso, come è dimostrato dall'indice dei prezzi all'ingrosso, e solo negli ultimissimi tempi mostrano una tendenza al rialzo. L'aumento dell'indice dei prezzi al consumo è stato determinato dal rincaro delle derrate alimentari e delle pigioni. In questi due settori la spinta inflazionistica, dovuta alla domanda eccessiva, è stata rafforzata da un vero meccanismo di scatto dei prezzi. L'aumento dei prezzi industriali e artigianali si ripercuote, in virtù della parità salariale richiesta dai contadini, sui prezzi dei prodotti agricoli e, segnatamente, delle derrate alimentari. Questo rialzo dei prezzi comporta

a sua volta quello dei salari e così di seguito. L'aumento dell'indice delle pigioni è dovuto all'incidenza, nel computo, delle pigioni molto elevate chieste per le nuove abitazioni.

Il rincaro continuo nei settori dell'abbigliamento e dei servizi contribuisce egualmente ad elevare l'indice del costo della vita. Durante l'ultimo quinquennio si è registrato un modesto aumento in tutti i gruppi determinanti l'indice del costo della vita, ma dalla metà del 1959 alla fine del 1963 l'indice generale è aumentato del 14⁰/₀.

Il balzo rapido e pronunciato dei prezzi nell'ultimo biennio ha sollevato l'inquietudine di larghe cerchie, la Svizzera, dalla fine della seconda guerra mondiale, non avendo mai conosciuto un rincaro di sì lunga durata. Tra il 1945 e il 1960, l'aumento medio dell'indice dei prezzi al consumo è stato solamente dell'1¹/₂⁰/₀ mentre il saggio di rincaro dell'ultimo biennio è salito al 4⁰/₀.

Quest'accelerazione è resa più evidente dalla comparazione delle nostre condizioni con quelle di altri Stati industriali, nostri concorrenti sul mercato mondiale. Le cifre qui riportate sono state pubblicate dal « Bollettino statistico » dell'OECE del novembre 1963. Esse ci danno un'idea della tendenza dei prezzi anche se il confronto è talvolta impossibile, in quanto singoli indici non sono calcolati in modo uguale.

Tra il 1958 e il settembre 1959 il minor rincaro è stato registrato negli SUA (+ 6,5⁰/₀) e nel Canada (6,6⁰/₀). Seguono Gran Bretagna, Germania e Svizzera con un aumento tra l'11⁰/₀ e l'11,5⁰/₀. Per la Norvegia, l'Olanda, l'Austria e la Svezia esso varia fra il 13⁰/₀ e il 16⁰/₀. Le maggiori quote di rincaro sono infine state registrate in Italia (+ 17,7⁰/₀) e in Francia (+ 27,7⁰/₀).

Meno favorevole per il nostro paese è l'esame comparato del rincaro nel periodo settembre 1962 - settembre 1963. Il minor aumento è quello registrato in Norvegia (+ 0,7⁰/₀) e negli SUA (+ 0,9⁰/₀). Seguono Gran Bretagna e Canada con saggio appena inferiore al 2⁰/₀. Molto più pronunciata è la progressione in Austria e in Germania con il 2,9⁰/₀, in Svezia con il 3⁰/₀, nella Svizzera con il 3,3⁰/₀ e in Olanda con il 3,9⁰/₀. La Francia (+ 7,0⁰/₀) e l'Italia (+ 7,3⁰/₀) si trovano sempre nella situazione più svantaggiata. Tra 11 Stati industriali, 7, fra i quali troviamo i nostri maggiori concorrenti, hanno registrato un rincaro inferiore al nostro, ma va notato che gli altri tre hanno recentemente adottato dei severi provvedimenti intesi a limitare il rincaro. Incombe perciò sulla Svizzera il pericolo di divenire il paese con il maggior rincaro, pericolo che si tradurrà in atto qualora non si prendano dei provvedimenti per ridurre quella domanda eccedente che lo provoca.

Orbene, il nostro paese, fortemente tributario dell'esportazione non può sopportare a lungo un simile rincaro senza pregiudicare durevolmente la sua competitività sul mercato internazionale, compromettendo

così il suo sviluppo economico. I dazi discriminanti, che colpiscono sempre più duramente la nostra esportazione verso i paesi della CEE, c'impongono di sforzarci affinché i nostri costi di produzione non superino, nei prossimi anni, quella soglia oltre la quale non sarebbe più possibile compensare il nostro radicale svantaggio di fronte alla produzione di massa della CEE ed alle potenzialità enormi della sua struttura.

Il rincaro incessante e la svalutazione monetaria non deteriorano unicamente la nostra competitività internazionale; lo spostamento della ripartizione dei redditi e della sostanza in seguito al deprezzamento monetario causa anche tensioni sociali, scuote la fiducia nella moneta e paralizza la tendenza al risparmio. L'indebolimento del potere d'acquisto del franco potrebbe inoltre indurre a delle manovre errate nel settore produttivo e degli investimenti, compromettendo così il progresso economico e minacciando di capovolgere la situazione.

Infine la sovraespansione attuale ci rende economicamente dipendenti dall'estero, in un modo crescente e finora sconosciuto, per il proscioglimento di mano d'opera e di capitali. Se pensiamo che i sostegni della nostra attività potrebbero crollare da un momento all'altro per ragioni politiche o economiche, risulta ancor più evidente l'urgenza di provvedimenti, intesi a riancorare la nostra ipertrofica economia alle forze produttive del paese.

II. Provvedimenti adottati dalla Confederazione e dalla Banca nazionale per ridurre la sovrespansione e allentare i prezzi

Il Consiglio federale si è sempre sentito in dovere di lottare contro gli effetti nocivi del surriscaldamento economico ed anche la Banca nazionale svizzera ha sempre adottato una politica tendente allo stesso scopo. In quest'azione essi hanno però sempre avuto a disposizione soltanto mezzi ridotti.

Per questa carenza, gli sforzi nella lotta contro il rincaro si sono dovuti limitare ad alcuni provvedimenti che la Banca nazionale ha adottato sul mercato monetario e dei capitali, a delle disposizioni concernenti le finanze e le spese federali e a degli appelli indirizzati ai datori di lavoro, ai salariati e a tutta la popolazione.

1. Politica del mercato monetario e dei capitali.

Considerata la liquidità del mercato, le autorità si sforzarono, durante gli anni dal 1960 al 1963, sia di impedire che la moneta avventizia penetrasse nella nostra economia sia di riassorbire l'eccesso di liquidità. Perciò la Banca nazionale conchiuse, nell'agosto 1960, un gentlemen's agreement con le altre banche per contenere l'afflusso di capitali stranieri. Detto accordo fu poi più volte prorogato ed è attualmente ancora in vigore. Per pro-

sciugare il mercato, la Banca nazionale piazzò presso le altre banche delle rrescrizioni di sterilizzazione, per un importo di 400 milioni di franchi, e congelò la contropartita su un conto speciale. All'inizio del 1961, le grandi banche si dichiararono d'accordo di depositare su di un conto apposito presso la Banca nazionale la maggior parte dei capitali affluiti in seguito alla rivalutazione monetaria avvenuta in Germania e in Olanda. In tal modo venivano tolti dalla libera circolazione 1 035 milioni di franchi. Questi accorgimenti sono rimasti in vigore fino ai nostri giorni. Altri 600 milioni di franchi furono smaltiti mediante transazioni eseguite dalla Banca nazionale con l'autorità monetaria americana, la banca internazionale dei pagamenti e le grandi banche svizzere (operazioni SWAP). Inoltre, nell'aprile 1962, mediante un accordo fra la Banca nazionale e le altre banche, tutti gli istituti con una somma di bilancio di almeno 10 milioni di franchi s'impegnavano ad aumentare il loro credito secondo un'aliquota stabilita in base ai rispettivi aumenti negli anni 1960 e 1961. Detto accordo fu poi prolungato fino all'inizio del 1964.

Nonostante che il denaro avventizio aumentasse la liquidità del mercato, premendo così sui saggi d'interesse, la Banca nazionale evitò scientemente di adottare dei provvedimenti intesi a rincarare detti saggi. Con un mercato ricco di mezzi liquidi era molto più opportuno mantenere un saggio d'interesse inferiore a quello estero, cercando così d'avviare un certo deflusso dei capitali avventizi e riducendo inoltre lo stimolo per nuovi afflussi. Col medesimo scopo, la Banca nazionale si è sforzata di tenere aperto il mercato d'emissione di prestiti all'estero, adeguandolo ai fondi disponibili. E se essa, anche in fase già avanzata d'alta congiuntura, s'è attenuta fermamente ad una politica di moderazione per quanto concerne i saggi d'interesse, è stato in considerazione dell'inflessione congiunturale, che andava delineandosi all'estero già dal secondo semestre del 1962 e che doveva poi durare fino agli inizi del 1963. Inoltre, in attesa dell'effetto delle disposizioni antinflazionistiche adottate dalla Confederazione, dalla Banca nazionale e dall'economia tutta, sarebbe stato certamente controindicato praticare una politica d'elevamento dei saggi d'interesse, nell'imminenza d'una fase di rallentamento economico.

Quando, nel secondo semestre del 1963, si sentirono in Svizzera i primi sintomi della ripresa economica estera, il problema dei saggi d'interesse si presentò sotto un nuovo aspetto. Il bisogno d'investimenti, non che diminuire andò aumentando. Già nell'estate del 1963, anche per la diminuzione dell'afflusso monetario estero nella primavera dello stesso anno, s'avvertì una rarefazione sul mercato monetario e dei capitali. I saggi d'interesse, sotto la pressione dello sviluppo economico generale, tesero così al rialzo: continuare con una politica intesa a mantenerli costanti sarebbe stato pertanto ingiustificato. Né si poteva combattere la rarefazione aumentando artificialmente l'offerta di fondi, come ad esempio liberando ingenti somme di denaro sterilizzato o neutralizzato, che

sarebbe stato nefasto dal punto di vista della politica congiunturale, in quanto avrebbe aumentato ancora la domanda di moneta già eccessiva ed avrebbe fomentato l'attività d'investimento.

2. *Politica finanziaria*

La Confederazione si è sforzata di svolgere una politica finanziaria intesa a moderare l'espansione. Tale compito è stato particolarmente arduo, specialmente durante la nuova fase espansiva, essendo risultato pressochè impossibile contenere le spese nei limiti desiderati e adeguare i saggi d'imposta alla situazione congiunturale. Gli accresciuti compiti della Confederazione hanno, dal 1959, fatto continuamente aumentare le spese. Il gettito delle imposte federali, molto sensibile alla congiuntura, ha aumentato considerevolmente e rapidamente le entrate. I saldi dei conti della Confederazione, più o meno fortemente attivi, salvo poche eccezioni, rientrano nella linea d'una adeguata politica congiunturale.

L'incidenza congiunturale dei saldi attivi dipende essenzialmente dal fatto che le eccedenze vengano riassorbite o meno dall'ordine economico. Come per il passato, la Confederazione ha fatto uso della facoltà di sterilizzare le eccedenze impiegandole solo parzialmente per l'ammortamento dei debiti.

Dalla fine del 1959 sino alla fine del 1963, le somme sterilizzate dalla Confederazione sono passate da 1,2 a 2 miliardi di franchi. Un deposito di questi fondi in Svizzera è escluso poichè esso causerebbe lo stesso effetto espansivo come l'ammortamento dei debiti. Questi fondi sono stati perciò depositati all'estero in modo sicuro e redditizio al fine di ridurre i costi della politica di mercato della Confederazione. La parte di questi depositi effettuata in moneta straniera ha il corso garantito. La politica di mercato e di rimborso dei debiti praticata dalla Confederazione non è mai stata rigida. Se compariamo i rimborsi netti, che la Confederazione ha effettuato con le eccedenze, tenendo conto dei maggiori pagamenti fatti all'estero — che sono anche fondi sottratti alla circolazione interna — otteniamo la tabella seguente:

	1960	1961	1962	1963
	in milioni di franchi			
				(stima)
Saldo attivo	715	140	430	90
Maggiori pagamenti fatti all'estero	140	460	180	200
Totale	855	600	610	290
Dedotto il rimborso netto di debiti pubblici	305	200	260	90
Mezzi assorbiti dalla Confederazione	550	400	350	200

Negli ultimi anni, la Confederazione ha dunque assorbito, dalla circolazione interna, degli importi considerevoli. Nel 1963, però, la somma assorbita è notevolmente diminuita, e se si tien conto del rimborso del

prestito delle FFS, essa si riduce a 50 milioni di franchi: somma ben modesta se comparata all'afflusso monetario dall'estero.

3. Altri provvedimenti

Siccome i fattori espansivi si erano fatti subitamente attivi nel settore delle costruzioni, nel settembre 1960 il Consiglio federale invitava i Dipartimenti, le FFS e le PTT ad usare gran parsimonia nell'assegnazione di lavori, per riguardo alla tensione esistente sul mercato dell'edilizia. Contemporaneamente si invitavano i Cantoni ed i Comuni ad appoggiare lo sforzo della Confederazione. Inoltre la delegazione del Consiglio federale per le questioni finanziarie ed economiche si metteva in contatto con i rappresentanti delle cerchie economiche, al fine di indurre alla moderazione anche gli impresari. Oggi constatiamo che questi interventi sono stati insufficienti.

Nel dicembre 1961 il Consiglio federale incaricava un gruppo interdipartimentale di lavoro d'allestire un programma di provvedimenti intesi a ridurre il rincaro dei costi e dei prezzi. Questo programma fu approvato nel marzo 1962. Uno dei suoi punti principali consisteva nel «gentlemen's agreement» di cui abbiamo parlato prima, fra la Banca nazionale e le banche svizzere, per un contingentamento dei crediti. Affinché l'effetto di questo agreement risultasse potenziato, il Consiglio federale disponeva che anche le PTT, il fondo dell'AVS e l'INSAI non dovessero investire i loro capitali in modo dannoso alla situazione economica. Nel campo della garanzia contro i rischi d'esportazione si è pure tenuto conto delle condizioni congiunturali del momento riducendo la somma garantita. Buoni risultati furono ottenuti con le agevolazioni doganali per il trasferimento all'estero di fasi produttive per noi poco interessanti. Ciò ridusse l'importazione della mano d'opera.

Per assecondare gli sforzi delle associazioni dirigenti l'economia privata, intesi a stabilizzare gli effettivi del personale, il Consiglio federale decideva che tutte le divisioni dell'amministrazione centrale della Confederazione, per la durata d'un anno a contare dal 1° maggio 1962, rinunciassero alla creazione di nuovi impieghi. Detta decisione fu in seguito prorogata.

Altro freno congiunturale furono le disposizioni prese per limitare in modo diretto e coordinato le costruzioni private e pubbliche. Per tale scopo, i Cantoni furono invitati a costituire dei comitati regionali di periti, incaricati di esaminare tutti i progetti di costruzione, il cui preventivo fosse superiore ad una somma stabilita. Qualora la realizzazione di questi lavori avesse minacciato di sovraccaricare l'industria edilizia, il comitato doveva, mediante negoziati e appelli d'adeguarsi alla situazione economica, ottenerne una riduzione.

Il Dipartimento dell'economia pubblica, dal canto suo, interveniva presso l'economia privata affinché essa si sottoponesse a dei provvedimenti autodisciplinari. Circa trenta rami, fra cui quelli dell'industria di base, determinante per la formazione dei prezzi, rilasciarono dichiarazioni intese a bloccare i prezzi. Dei rami importanti si sono obbligati a limitare gli investimenti oppure la mano d'opera: menzioniamo specialmente la meritevole convenzione conclusa, per contingentare la mano d'opera, fra le imprese affiliate all'associazione padronale svizzera dei costruttori di macchine e degli industriali metallurgici. Infine per ridurre l'infiltrazione straniera e gli squilibri economici il Consiglio federale pubblicò un decreto concernente la limitazione della mano d'opera straniera (1° marzo 1963). In detto decreto è previsto il contingentamento della mano d'opera (svizzera ed estera) nelle aziende.

I provvedimenti e gli appelli dell'autorità e le disposizioni adottate volontariamente dall'economia privata per frenare la congiuntura hanno senz'altro contribuito ad evitare che lo sviluppo ipertrofico e la svalutazione monetaria divenissero più gravi.

Gli sforzi dell'economia privata meritano un encomio particolare. Tuttavia, come lo dimostra la recente evoluzione, essi si sono avverati insufficienti per contenere l'espansione scatenata dalle forze del mercato. Necessitano perciò delle misure ufficiali più efficaci e metodiche, che li completino temporaneamente.

III. Apprezzamento della situazione economica attuale e pronostici

L'economia svizzera dipende tanto fortemente dall'estero da risultare strettamente influenzata dalle condizioni economiche e dalla politica commerciale degli altri paesi.

L'America del Nord e, soprattutto, gli SUA, si trovano in fase di netta ripresa economica. L'Europa per contro ha subito, durante gli anni 1962-1963, un allentamento dell'espansione che fu più o meno sentito dai diversi Stati. Tuttavia, a contare dalla primavera del 1963, si nota nuovamente un'accelerazione dell'espansione. La tensione del mercato dei capitali, l'insicurezza regnante nel settore delle direttive commerciali e le polarità politiche interne di taluni paesi frenano gli investimenti e rendono impossibile pronosticare con certezza se ci si stia avviando verso una vera espansione economica generale. Il rinvigorismento della domanda estera dovrebbe, come nel passato, stimolare le nostre esportazioni. Sarebbe perciò controindicato tollerare che i costi raggiungano un livello tale da pregiudicare l'attuale andamento dei redditi. La nostra competitività va continuamente indebolendosi a cagione delle crescenti discriminazioni ai nostri danni, operate dai paesi nostri clienti e della scarsità di

elasticità fra l'offerta di lavoro e quella di capitale. Questo indebolimento potrebbe evidenziarsi bruscamente per una perdita di clientela e per l'avvento della produzione di massa.

Contrariamente a quanto è accaduto nei paesi da lungo tempo industrializzati, in Svizzera l'afflusso di mano d'opera e di capitali esteri, sotto la pressione d'un'incessante domanda, ha fatto durare ininterrottamente dal 1959 l'espansione e la tensione economica. Conseguentemente, l'evoluzione dei prezzi non potè essere moderata, ed anzi, negli ultimi tempi, essa risultò molto più pronunciata che non negli Stati nostri concorrenti.

L'unica conseguenza dell'allentamento economico all'estero fu una diminuzione dei nostri ordinativi d'esportazione e della produzione ed occupazione in quella parte della nostra industria dei beni d'investimento che lavora per l'esportazione.

La domanda generale operante nel nostro spazio economico, dopo un'inflexione transitoria, è, negli ultimi tempi tornata in aumento. Ciò è dovuto preponderantemente a fattori economici interni, propri, segnatamente, ai settori delle costruzioni, delle spese pubbliche e dell'adeguamento infrastrutturale, come anche ad un accrescimento del consumo privato, fomentato dal rialzo di salari. Sono questi gli effetti ultimi dell'espansione dei fattori primari. A questi si aggiunge ora una ripresa degli ordinativi d'esportazione, foriera d'un rinvigorismento degli investimenti industriali.

Il risultato dell'evoluzione congiunturale degli anni recenti s'è concretato nel fatto che la domanda generale ha superato la nostra capacità di produzione, nonostante l'assorbimento di mano d'opera e di capitali stranieri. Inoltre, ancorchè la capacità lavorativa dovrebbe essere esaurientemente sfruttata, permane pur sempre la tendenza alla diminuzione della durata del lavoro. L'aumento dei salari e dei saggi d'interesse potrebbe si frenare, col tempo, l'espansione, ma questo fenomeno interverrebbe comunque con troppo ritardo, soprattutto sul mercato interno, e solo dopo aver indebolito la competitività, richiesto una mutazione accelerata delle strutture e ragionato una diminuzione di opere d'importanza vitale. Ciò causerebbe un nuovo aumento generale del livello dei prezzi, dei salari e dei costi.

Uno sfrenato sviluppo delle tendenze attuali condurrebbe certamente all'accentuazione del movimento inflatorio, in quanto gli effetti secondari potrebbero svilupparsi ancora per un anno o due anche senza lo stimolo d'un fattore primario. Si dovrebbe inoltre contare su una maggiore infiltrazione di elementi stranieri, un'industrializzazione e un'urbanizzazione accelerate. Aggiungiamo che l'indebolimento della competitività è un fenomeno difficilmente accertabile che però può spiegare i propri effetti in modo massiccio ed inatteso.

Qualora i fattori espansivi, sempre crescenti, dovessero scatenare un nuovo boom economico in Europa — ciò che non è da escludere — i motivi di squilibrio economico verrebbero ad accentuarsi. Una nuova espansione partirebbe, per la Svizzera, da uno stadio d'iperoccupazione e di ipertensione in tutti i settori.

Particolarmente sensibile ad una nuova espansione sarebbe l'incremento dei costi. Siccome appare attendibile una progressiva rarefazione della mano d'opera, l'aumento dei salari in seno alla CEE si estenderebbe rapidamente alla Svizzera. La conseguente inflazione dei costi e dei prezzi non potrebbe più essere jugulata dalla Svizzera, mancando essa dei vantaggi strutturali che caratterizzano i paesi concorrenti.

IV. Scopo e schema generale dei provvedimenti urgenti per ridurre la sovraespansione e mantenere il potere d'acquisto del franco

Lo scopo principale della nostra politica congiunturale deve essere di regolare l'evoluzione economica impegnando pienamente la manodopera indigena, sfruttando in grado ottimale i mezzi produttivi disponibili e conservando la stabilità monetaria. Si tratta, in breve, di conseguire un'evoluzione equilibrata.

Questo scopo è ottenibile solamente se sapremo conservare la nostra competitività in campo internazionale, mantenendo il potere d'acquisto della nostra moneta e la fiducia nella sua stabilità, e se sapremo ridurre la nostra dipendenza dall'estero, specialmente per quanto concerne la fornitura di mano d'opera e di capitali.

Si tratta anzitutto di comprimere la domanda generale ad un livello che possa essere normalmente soddisfatto dalle nostre forze produttive. Un problema condizionato da tante componenti strettamente imbricate non può essere risolto con un unico provvedimento schematico o d'effetto immediato, tanto più che talune componenti, almeno a breve scadenza, sono, in certo qual modo, contraddittorie, come, ad esempio, il bisogno di mantenere la nostra competitività internazionale, e quello, essenzialmente politico, di moderare l'inforestieramento. Occorre perciò procedere mediante provvedimenti differenziati, combinando i diversi mezzi a disposizione.

Questo modo di procedere s'addice inoltre meglio alla fase congiunturale attraversata attualmente dal nostro paese. L'espansione è, al momento, originata da cause economiche interne, attive, segnatamente, nell'industria dei servizi e delle costruzioni; settori che non sono sottoposti alla concorrenza straniera. I fattori espansivi che li agitano sono rafforzati dall'afflusso di capitali avventizi, nonostante la modicità degli interessi, e dall'attività imposta alla nostra economia dalla mano d'opera straniera. Per i motivi indicati e soprattutto perchè gli squilibri economici

finora registrati impongono un intervento urgente, è impossibile agire secondo le leggi del mercato. In taluni settori è ormai necessario l'intervento diretto e finalistico, trattandosi ora di ridurre principalmente le influenze inflatorie secondarie nel settore delle costruzioni e dell'economia interna in generale nonché di impedire un'ulteriore infiltrazione straniera.

A prescindere dal concetto della stabilità dei cambi, che è direttiva importante della nostra politica monetaria ed economica, i motivi e le cause dell'odierna ipercongiuntura ci portano a concludere che sarebbe errato rivalutare il franco, chè con ciò si verrebbero a ridurre le esportazioni gravandole d'un artificiale rincaro, senza peraltro influenzare (o influenzandoli solo tardivamente) gli investimenti secondari, che sono i fattori più pericolosi della nostra ipertrofia economica. La rivalutazione colpirebbe in modo duro e immediato l'industria d'esportazione: molto probabilmente le aziende marginali dovrebbero cessare l'attività, i prezzi non coprendo più i costi di produzione. Anche l'industria turistica subirebbe enormi svantaggi. Orbene, lo scopo non è di paralizzare le forze espansive, ma solamente di contenerle, adeguandole alla capacità della nostra struttura produttiva. Inoltre con la rivalutazione del franco verrebbe annientato quel vantaggio sui costi di produzione che ci permette di competere con l'estero e che è già fortemente diminuito dalla discriminazione doganale. Questo fatto è messo in evidenza dalla bilancia commerciale e dei redditi che presenta, nelle esportazioni, un saldo passivo tendente ad aumentare. Non siamo perciò di fronte a uno squilibrio strutturale del nostro commercio estero che possa essere ristabilito con un'adeguata rivalutazione. Va poi notato che la nostra capacità competitiva risulterà ancora più scemata dalla formazione, in Europa, di blocchi economici. Infine la rivalutazione del franco arrecherebbe un danno irreparabile alle nostre relazioni finanziarie con l'estero, all'attività delle banche e delle società d'assicurazione e comprometterebbe il buon nome internazionale della nostra moneta.

A queste condizioni, e visto l'incertezza che regna nel commercio internazionale, sarebbe arrischiato compromettere la fiducia nella stabilità del franco onde risolvere una situazione transitoria, per dover poi affrontare una svalutazione in un prossimo avvenire.

I provvedimenti finalistici sono inoltre preferibili per il fatto che il surriscaldamento economico ha creato una deformazione tale delle condizioni di reddito da impedire in gran misura l'autoregolazione del mercato, cosicchè, per ristabilirne l'equilibrio, occorre proprio l'intervento diretto. Questo deve essere operato in modo da ridurre al minimo le conseguenze secondarie indesiderate derivanti dalla limitazione della mano d'opera straniera in seguito alla contrazione voluta della domanda.

Segnaliamo inoltre che i provvedimenti previsti tendono a creare una situazione in cui, presto o tardi, le forze del mercato potranno intervenire. Qualora l'economia europea dovesse conoscere un nuovo sviluppo, la ma-

no d'opera straniera da noi occupata troverebbe lavoro in patria ed anche l'afflusso di capitali stranieri verrebbe a diminuire. Se dovesse poi prodursi una crisi politica, sia i lavoratori sia i capitali stranieri lascerebbero il nostro paese che verrebbe così a trovarsi in una situazione precaria. I provvedimenti previsti tengono conto di situazioni che presto o tardi potrebbero realizzarsi e danno perciò la possibilità alla nostra economia di ritirarsi per tempo da un terreno incerto.

Considerato il presente stato di cose, il Consiglio federale ha deciso, al fine di conseguire gli scopi prestabiliti sul mercato monetario e dei capitali e nel settore edilizio, di proporre alle Camere federali dei provvedimenti urgenti, intesi a ridurre il surriscaldamento economico, a frenare l'aumento dei prezzi e a limitare la quantità di mano d'opera straniera.

Inoltre si cercherà, anzitutto nell'amministrazione federale, ma anche in quelle cantonali e comunali, di svolgere una politica del personale che allenti il mercato del lavoro e che contribuisca a frenare le spese. Occorre anche esaminare fino a qual punto l'abbattimento dei dazi possa contribuire a ridurre il rincaro. Taluni provvedimenti possono già essere presi in virtù delle leggi in vigore, altri invece, segnatamente quelli concernenti il mercato monetario e dei capitali e l'industria delle costruzioni, richiedono nuove basi legali.

1. Provvedimenti concernenti il mercato monetario, dei capitali e del credito.

Lo scopo di questi provvedimenti consiste nell'ottenere un miglior equilibrio fra il risparmio e l'investimento e nel moderare la creazione di denaro.

Essi dovrebbero fondarsi sul sistema della collaborazione facoltativa tra le autorità e le cerchie economiche. Il Consiglio federale è dell'idea che questo sistema, di cui si sono già sperimentati i risultati, ancorchè limitati, nella politica d'emissione della Banca nazionale durante gli anni passati, rappresenti una soluzione particolarmente adatta alle condizioni del nostro paese. Tuttavia è data la facoltà al Consiglio federale, insieme con la Banca nazionale, di completare e rendere più severe talune disposizioni delle convenzioni facoltative tuttora esistenti fra le altre banche e quella Nazionale.

Occorre anzitutto allargare la cerchia degli istituti soggetti a dette convenzioni perchè, oltre alle banche, anche le società d'assicurazione, le casse d'assicurazione e d'assistenza pubbliche e private, le società di collocamento di capitali e le persone e società che si occupano d'investimenti immobiliari rivestono una grande importanza nel settore monetario e creditizio.

I provvedimenti sinora adottati mediante accordi facoltativi non sono cogenti. Si prevede perciò di conferire al Consiglio federale la facoltà di dichiarare d'obbligatorietà generale quelle convenzioni che siano state approvate dalla maggioranza degli interessati, e, qualora non si giungesse ad una convenzione facoltativa oppure essa si rivelasse insufficiente o non potesse essere presa in considerazione date le circostanze, di ordinare direttamente i provvedimenti del caso. Questi avranno sempre carattere urgente e temporaneo e non dovranno vanificare le disposizioni in preparazione per ampliare i mezzi d'azione della Banca nazionale.

Il commento ai singoli articoli del disegno di decreto federale fornisce tutte le spiegazioni circa i diversi provvedimenti, fra cui i principali mirano ad impedire l'infiltrazione di capitali stranieri nella nostra economia ed a limitare l'attività creditizia.

Come già detto innanzi, l'approvvigionamento monetario e creditizio del nostro mercato è fortemente influenzato dalla moneta avventizia. Questa ha consentito, negli ultimi anni, di investire oltre la capacità fornita dalla formazione di capitale indigeno. Perciò è fondato ritenere che l'afflusso monetario estero abbia molto contribuito, negli ultimi anni, a rincarare i prezzi ed i costi. Lo conferma l'aumento vertiginoso dei prezzi, sul mercato fondiario, dovuto al collocamento di capitali stranieri. Anche il corso delle azioni e dei certificati rilasciati dalle società di collocamento di capitali è stato negli ultimi anni fortemente influenzato dai capitali stranieri in cerca d'investimento.

I provvedimenti per limitare l'attività creditizia prevedono, da una parte, il contingentamento del credito bancario, conformemente alla convenzione facoltativa, dell'aprile 1962, tra gli istituti di credito e la Banca nazionale, e dall'altra, la fissazione d'un limite per i prestiti edilizi e ipotecari. Quest'ultimo provvedimento concerne sia le banche sia le società d'assicurazione e le casse d'assicurazione e d'assistenza pubbliche e private. Infatti se l'attività creditizia fosse regolata solamente presso le banche non sarebbero compresi i crediti concessi dalle società di collocamento di capitali. Il mercato d'emissione sarà sottoposto a una certa vigilanza al fine d'evitare che la sua capacità venga forzata dalle richieste pubbliche e private e d'impedire disordini sul mercato dei capitali.

Le autorità terranno conto, nell'ordinare i provvedimenti dei bisogni nell'agricoltura e della richiesta d'abitazioni.

Il Consiglio federale è cosciente di come il controllo dei volumi monetari e creditizi potrebbe causare un aumento dei saggi d'interesse: tuttavia, nelle condizioni congiunturali attuali, esso non può assumersi la responsabilità di adottare dei provvedimenti intesi a mantenerli artificialmente bassi. Perciò la politica di sterilizzazione delle eccedenze sarà continuata, nei limiti del possibile, anche nell'avvenire.

Siamo però certi che qualora non si riuscisse a frenare l'espansione economica e a ristabilire l'equilibrio fra la domanda e l'offerta di capitali, i saggi d'interesse aumenterebbero in modo molto più pronunciato. Frattanto la limitazione diretta della domanda sul mercato delle costruzioni è appunto intesa a contenere tale aumento.

In materia d'esportazione di capitali l'autorità continuerà a controllare l'emissione di prestiti all'estero in modo che l'approvvigionamento di capitali per la nostra economia non ne abbia a soffrire. Attualmente, e fintanto che dura l'afflusso monetario estero, l'esportazione della contropartita non è solo auspicabile ma è anche una necessità economica.

2. *Provvedimenti concernenti il settore edilizio*

Le statistiche sull'evoluzione economica dimostrano come le forze di espansione abbiano agito prevalentemente nel settore delle costruzioni, particolarmente esposto alle fluttuazioni congiunturali. Possiamo qui riassumere brevemente i fattori che hanno determinato questo fenomeno. Durante la fase d'espansione economica, la necessità d'operare investimenti nell'edilizia aumenta in modo esponenziale. L'avvio, dato dal settore dell'industria e dell'artigianato, è stato poi preso, in seguito al miglioramento dei redditi e delle condizioni di vita, anche dal mercato delle abitazioni e infine dal settore dei servizi e dell'infrastruttura. Già sin dall'inizio dell'ultima fase espansiva, la capacità produttiva della nostra industria edilizia era completamente adoperata.

Il ritardo nell'offerta d'abitazioni, cagionato dai tempi relativamente lunghi di costruzione, la limitatezza della produttività, dovuta alle difficoltà di reclutare ulteriore mano d'opera, e il fatto che la domanda di costruzioni può essere soddisfatta unicamente dall'industria indigena, hanno aperto una corsa all'accaparramento delle prestazioni, che doveva per forza comportare un aumento dei prezzi di costruzione. Il timore di aumenti maggiori ha inoltre contribuito ad anticipare la domanda. L'esiguità delle rendite dei terreni e delle costruzioni esistenti e la corsa all'acquisto d'immobili, onde sfuggire alle conseguenze dell'inflazione, stimolano pure la domanda: effetto, questo, che è rafforzato dall'afflusso di capitali esteri. L'aumento dei prezzi di costruzione trascina poi quello delle pigioni e dei prezzi nell'industria e nell'artigianato, avviando così la spirale dei prezzi e dei salari.

I provvedimenti da prendersi nel settore monetario dovrebbero concorrere a ridurre la domanda di costruzioni, ma essi avranno un effetto parziale e ritardato, siccome buona parte dei fondi, come quelli investiti dalle imprese stesse, sfuggono al loro influsso. Urgono perciò, per il mercato edilizio, delle misure ad effetto immediato che consentano di riadeguare la domanda alla capacità e frenino il rincaro cumulativo. Tale scopo può essere raggiunto procrastinando le costruzioni meno urgenti.

Ciò può essere attuato solamente mediante l'istituzione del regime dei permessi di costruzione da parte dell'autorità. Dobbiamo tuttavia segnalare che l'attribuzione dei permessi secondo un ordinamento prioritario, per ben studiato che fosse, non offrirebbe nessuna garanzia circa la limitazione del numero delle costruzioni rispetto alla capacità edilizia.

Ora l'autorità non può certamente assumersi la responsabilità d'un intervento simile nel mondo economico quando già sin dall'inizio è dubbio ch'esso conseguirà lo scopo.

L'adeguamento della domanda all'offerta, nel settore delle costruzioni, mediante il regime dei permessi è possibile solamente se il volume delle costruzioni, entro i cui limiti detti permessi possono essere accordati, è prestabilito e poscia adeguato alle capacità del momento. Senza questa limitazione le costruzioni autorizzate potrebbero risultare inferiori alla capacità disponibile e causare una sottooccupazione oppure, e ciò è molto più probabile, superarla ancora.

Sia per motivi d'ordine politico sia per altri d'ordine tecnico amministrativo, l'esecuzione di questi provvedimenti deve spettare ai Cantoni. Perciò non basta una limitazione del volume delle costruzioni valida per tutta la Svizzera, ma ne occorre una per ogni singolo Cantone computata fondandosi sulla sua partecipazione all'attività edilizia in generale. Si evita così che un Cantone possa aumentare la propria aliquota a scapito d'un altro. L'assegnazione delle aliquote a ogni singolo Cantone avviene secondo la sua partecipazione, determinata in base al mercato, al volume globale delle costruzioni. Occorre però che sia tenuto debitamente conto dell'influenza esercitata, sull'aliquota di partecipazione, dall'esecuzione di grandi opere.

Se si dovessero soddisfare i desideri di taluni Cantoni i quali chiedono che si considerino i bisogni specifici del proprio sviluppo economico, si dovrebbe adottare addirittura un sistema di pianificazione centralizzata.

L'osservanza del regime dei permessi di costruzione ha senso solamente se tutti gli interessati alle costruzioni contribuiscono equamente a far diminuire la domanda. Al fine di garantire ciò, occorre che l'aliquota di costruzioni che, rispetto al volume globale, spetta alla Confederazione, come anche le aliquote dei volumi cantonali che spettano alle costruzioni pubbliche, alle costruzioni dell'industria e del commercio e alle costruzioni d'abitazione siano scrupolosamente osservate, evitando così che si modifichi arbitrariamente la ripartizione effettuata secondo le condizioni di mercato.

Al fine di sopperire alla penuria d'abitazioni e di contenere l'aumento delle pigioni, la costruzione di abitazioni sussidiate non è sottoposta al regime dei permessi. I Cantoni hanno inoltre la facoltà di liberare anche la costruzione di abitazioni non sussidiate. Queste agevolazioni permetteranno di mantenere la costruzione d'abitazione all'aliquota attuale, relativamente assai alta. Si evita così di compromettere, per insufficienza di

attività edilizia, il passaggio dal regime di controllo delle pigioni a quello della vigilanza sulle stesse e il ritorno alla libertà di mercato, da tempo auspicato.

Particolarmente arduo è il problema concernente i criteri per giudicare un progetto ed eventualmente autorizzarne l'esecuzione. La pratica ci ha insegnato che mediante l'ordinamento prioritario l'apprezzamento dell'autorità competente non è sufficientemente limitato.

Già la diversità delle condizioni regionali non permette un trattamento unitario per le moltissime categorie di priorità. Inoltre le difficoltà nell'attribuire le diverse costruzioni a quest'ultime minano la base di detto ordinamento. Ad esempio la priorità accordata dai comitati cantonali alle costruzioni di razionalizzazione rispetto a quelle d'ampliamento ha avuto scarso successo poiché nell'ampliamento è generalmente compreso l'effetto razionalizzante.

In base dunque all'esperienza e per motivi di praticità le costruzioni soggette al regime dei permessi sono state ripartite soltanto in tre categorie.

La prima categoria, di priorità assoluta, comprende certi tipi di costruzione, non soggetti al regime dei permessi, ma che vengono contati nel volume concesso. Nella seconda categoria sono incluse quelle costruzioni senza particolare designazione che sono sottoposte al regime dei permessi e per le quali ci si restringerà a stabilire dei criteri per giudicarne l'urgenza. Della terza categoria fanno parte infine quelle costruzioni di carattere ancor meno urgente, soggette dapprima per un anno, al divieto di costruzione, indi al regime dei permessi.

Infine la demolizione di opere è soggetta a un divieto parziale per evitare che anticipandola si forzi la mano all'autorità incaricata di rilasciare i permessi di ricostruzione o di trasformazione. È però ammessa la demolizione di opere per permettere l'esecuzione di costruzioni già autorizzate. Questo per non limitare la procedura di autorizzazione.

3. *Provvedimenti che non richiedono una nuova base legale.*

a) *Limitazione della mano d'opera straniera*

Il numero dei permessi di soggiorno rilasciati per la prima volta e l'effettivo della mano d'opera straniera sottoposta al controllo hanno avuto dal 1959 il seguente sviluppo:

Anno	Permessi di soggiorno rilasciati per la prima volta	Effettivo in agosto	Aumento dell'effettivo rispetto all'anno precedente	
			Absoluto	%
1959	274 000	365 000	—	—
1960	342 000	435 000	70 000	19,4
1961	423 000	548 000	118 000	25,9
1962	456 000	645 000	96 000	17,6
1963	442 000	690 000	45 000	7,0

Per motivi politici e anche per ragioni economiche a lungo termine bisogna escludere l'accrescimento dell'effettivo della mano d'opera straniera. Il Consiglio federale ha perciò incaricato i Dipartimenti federali di giustizia e polizia e dell'economia pubblica di allestire un progetto di decreto inteso a contingentare la mano d'opera straniera. Esso deve sostituire quello del 1° marzo 1963 che scade il 29 febbraio 1964.

Il decreto federale del 1° marzo 1963 tendente a mantenere e generalizzare i provvedimenti autodisciplinari adottati dalla nostra economia stabiliva il contingentamento del personale delle aziende. Esso ammetteva però talune eccezioni e permetteva inoltre che uno straniero occupasse il posto lasciato libero da uno svizzero. Ciò ha ridotto ma non impedito l'aumento della mano d'opera straniera. Nonostante il divieto di nuove assunzioni secondo il censimento dell'agosto 1963 l'aumento dell'ultimo anno è stato di 45 000 operai stranieri soggetti a controllo. D'altra parte l'effettivo di quelli liberati dall'obbligo di controllo è stimato a circa 800 000.

I servizi competenti dell'amministrazione hanno esaminato coi rappresentanti dell'economia la possibilità di introdurre, con il contingentamento, la liberazione graduale dal regime dei permessi per cambiare posto e professione, consentendo così che il mercato regoli la rotazione della mano d'opera straniera. Essi hanno però concluso che sia l'autorità sia l'economia non sono ancora sufficientemente preparate per adottare questo provvedimento. Il decreto federale che scade alla fine di febbraio 1964 sarà perciò prorogato, per altri 6 o 9 mesi, e reso più efficace con una riduzione delle eccezioni ammesse.

Questa proroga deve consentire alla nostra economia di prepararsi ad affrontare le difficoltà di reclutamento e conservazione della mano d'opera straniera. I Cantoni dovranno creare l'organizzazione tecnica capace di censire, rapidamente e più frequentemente, l'effettivo degli operai stranieri.

Nell'attesa degli effetti dei provvedimenti anticongiunturali, la proroga del decreto causerà una diminuzione della mano d'opera, dopo di che esso sarà sostituito da provvedimenti meno rigidi e più conformi al mercato.

Dal punto di vista economico queste misure intese a impedire l'aumento di mano d'opera straniera avranno conseguenze positive e negative. Da una parte sarà frenata la domanda generata dagli operai stranieri nel settore dei beni di consumo, e segnatamente, di quelli d'investimento se si tien conto che la creazione d'un posto di lavoro nell'industria è subordinata all'investimento d'una somma da 10 000 a 50 000 franchi, cui vanno aggiunti le spese d'alloggio e d'adattamento dell'infrastruttura. D'altra parte però la limitazione di mano d'opera straniera può esercitare una pressione salariale transitoria.

b) Politica del personale

Il Consiglio federale vuole che la politica del personale, nell'amministrazione federale e in quelle cantonali e comunali, miri all'allentamento del mercato del lavoro. A tale scopo esso ha deciso di prorogare d'un anno a contare dalla fine d'aprile del 1964, la durata del decreto che limita la assunzione di personale da parte dell'amministrazione federale. Le lacune dovranno essere colmate mediante la riassunzione di personale pensionato.

La centrale per le questioni organizzative dell'amministrazione federale è stata incaricata di fare delle proposte concernenti le semplificazioni e le limitazioni attuabili per conseguire economia nonché razionalità nell'impiego del personale. I Cantoni sono stati informati e invitati a fare rapporto, innanzi la sessione straordinaria primaverile, su quanto essi già hanno svolto in materia e sui loro progetti per l'avvenire.

c) La politica delle spese

Mai come oggi merita di essere qui richiamato quel principio della politica finanziaria secondo cui nei periodi di grande prosperità le spese pubbliche hanno da essere ridotte al minimo necessario al fine di non incrementare ancora lo stimolo espansivo. Prime fra tutte hanno da essere moderate quelle spese che conducono direttamente all'investimento, come le costruzioni pubbliche ed i loro sussidiamenti. Dunque i provvedimenti restrittivi per l'industria delle costruzioni vanno estese anche all'edilizia pubblica.

Tuttavia potrebbe trattarsi di opere indispensabili allo svolgimento dei compiti federali la cui realizzazione fosse divenuta urgente in seguito alla politica di moderazione osservata finora, come lo sono in effetti la maggior parte delle costruzioni d'interesse generale, sussidiate. Una restrizione in questo campo avrebbe delle ripercussioni sfavorevoli sulla nostra economia come ad esempio la limitazione delle costruzioni che servono ai trasporti pubblici e alle comunicazioni.

Aggiungasi che la Confederazione ha già promesso sussidi per diverse centinaia di milioni in favore d'opere, da poco, o non ancora iniziate e la cui esecuzione coprirà un notevole lasso di tempo. La maggior parsimonia nell'attribuire nuovi sussidi comincerà quindi a portar frutto solo fra qualche anno.

Abbiamo incaricato il Dipartimento delle finanze e delle dogane di esaminare, con gli altri Dipartimenti, tutti gli atti legislativi recanti delle disposizioni sui sussidi così da averne una sinossi che ci consenta poi di decidere se non convenga proporre alle Camere di ridurre le aliquote di sovvenzionamento o addirittura, in determinati casi, di sopprimere tempo-

raneamente i sussidi. Siamo perfettamente consci che l'atteggiamento dei poteri pubblici assume, dal profilo psicologico, un'importanza particolare.

d) Riduzione dei dazi d'entrata

All'estero si è ripetutamente cercato di contribuire al contenimento della congiuntura col ridurre i dazi. La nostra tariffa è però già stata ridotta, questi ultimi anni, più volte, vuoi in seguito a negoziati internazionali, vuoi a titolo autonomo per togliere degli oneri economicamente eccessivi. In particolare, i dazi sulle importazioni dalla Zona dell'AELS sono stati abbattuti del 60% e si è proceduto ad accelerare l'attuazione di tutto il programma di smantellamento doganale adottato dall'AELS.

Dal punto di vista d'una politica anticongiunturale, sarebbe opportuno prevedere, come prima cosa, una nuova diminuzione lineare di quei dazi che sono stati elevati a protezione del pieno impiego. Il « Kennedy - round », da negoziare nel primo semestre di quest'anno, condurrà già, ove abbia successo, a quel risultato, tanto che converrebbe esaminare se non si debba addirittura mettere anticipatamente in vigore le agevolazioni doganali ch'esso comporterà.

Siamo disposti ad estendere ad altri le agevolazioni doganali accordate in taluni rami per favorire il trasferimento all'estero d'una parte del procedimento di fabbricazione. Esamineremo inoltre se certi dazi, che sono stati innalzati molto al di sopra del livello normale per garantire una protezione, ora congiunturalmente inopportuna, non possano essere provvisoriamente abbattuti nell'attesa del « Kennedy - round ».

COMMENTO AGLI ARTICOLI DEI DUE DISEGNI

I. Osservazioni sul decreto concernente il mercato monetario e creditizio

Articolo 1

Nel primo capoverso è indicato lo scopo del decreto. La politica monetaria e creditizia dev'essere innanzi tutto intesa a contrastare quella espansione del volume monetario e creditizio, che fatalmente opera come incentivo nell'aumento della congiuntura e dei prezzi, nonché a consentire di tenere sotto controllo le disponibilità di finanziamento per l'economia, specialmente quelle a scopo d'investimento. Col presente decreto, il Consiglio federale è autorizzato a prendere le necessarie misure, in unione con la Banca nazionale; esso, però, le dovrà ordinare e mantenere solo nella misura e per il tempo indispensabili ad assicurare il pieno raggiungimento dello scopo.

Il nuovo ordinamento dovrà avere la dovuta considerazione per i giusti interessi dei settori dell'abitazione e dell'agricoltura. Anzi un trattamento prioritario va fatto al finanziamento degli investimenti agricoli e della costruzione d'abitazioni, di quella costruzione d'abitazioni, effettuata a costi tali, da lasciarne la proprietà, o l'affitto, accessibili a vasti strati della popolazione.

Articolo 2

Per quanto possibile, lo scopo prefisso dovrà essere raggiunto mediante la conclusione facoltativa di convenzioni tra le cerchie interessate. La Banca nazionale ha già, in passato, concluso tutt'una serie di tali convenzioni con altre banche, talvolta anche con altri enti operanti nel settore, che poi, in molti casi, si sono rivelate assai funzionali, ancorchè, per loro natura, d'ambito applicativo limitato.

Quando la Banca nazionale riesce a far sì che la maggioranza delle persone e società (ad es. banche), entranti in considerazione per un determinato disciplinamento, partecipino alla convenzione, il Consiglio federale può elevare quest'ultima sul piano dell'obbligatorietà generale, assicurandole in tal modo un'applicazione onnicomprensiva. La dichiarazione d'obbligatorietà generale eleva la convenzione a diritto pubblico federale, il cui mantenimento è sorvegliato amministrativamente e le cui violazioni sono penalmente perseguite (cfr. art. 8-11 del disegno). All'uopo il Consiglio federale può, a fortiori, rendere d'obbligatorietà generale anche quelle convenzioni cui hanno aderito tutte le persone e società sollecitate.

Qualora invece non si raggiunga una convenzione, o sembri di non poterla raggiungere in tempo utile, le necessarie misure potranno esser prese, nell'ambito del decreto, dal Consiglio federale d'accordo con la Banca nazionale.

Articolo 3

Tra le misure monetarie per il contenimento della sovraespansione, quelle rivolte ad arginare l'afflusso di danaro estero verso lo spazio economico svizzero rivestono decisiva importanza. Il libero trasferimento del danaro non ne sarà però inceppato, e il franco continuerà a rimanere una valuta pienamente convertibile, in quanto solo l'impiego di fondi esteri qui da noi farà oggetto di dette misure limitative.

Le banche possono essere obbligate, giusta il capoverso 1, a sottoporre ad un termine di disdetta ed a sterilizzare il danaro estero affluito dopo il 1° gennaio 1964. Queste due misure, già contenute nel gentlemen's agreement dell'agosto, 1960 tra la Banca nazionale e le altre banche ed inteso a tener lontano o almeno a diminuire il danaro straniero, dovrebbero smorzare le tendenze a costituire fondi presso banche svizzere. Inol-

tre il Consiglio federale, ove occorra, può indurre le banche a versare su un conto speciale presso la Banca nazionale, o a collocare fuori del Paese in valuta estera, il controvalore del denaro straniero ad esse affluito a contare dall'inizio del 1964. Con ciò s'impedisce che tale danaro trovi impiego, all'interno, nella concessione di crediti. Potranno però, sempre che appaiano economicamente ammissibili, essere consentite eccezioni per talune categorie di danaro estero, come, per esempio, per gli averi dei lavoratori stagionali o frontalieri.

Le misure contro l'immissione di danaro estero nell'economia elvetica risulterebbero però monche, qualora non fossero completate con altre, dirette ad impedirne il collocamento in cartevalori indigene, in fondi ed ipoteche. In merito s'era fatto alle banche un preciso dovere già con il succitato gentlemen's agreement, tuttavia si poté presto accertare che tale disciplina veniva frustrata segnatamente dall'opera di cerchie estranee al sistema bancario. Orbene, se si vuole strutturare efficacemente la difesa dell'afflusso di danaro straniero, occorre chiudere ogni falla. A ciò è rivolto il capoverso 2. Contrariamente al capoverso che lo precede, questo non discrimina fra danaro estero « vecchio » e « nuovo », in quanto l'interesse maggiore del mantenimento del valore monetario indica che è necessaria una limitazione generale del collocamento di danaro estero in valori svizzeri, senza che si stia a distinguere tra afflusso recente o meno. Per contro anche qui devono essere previste le eccezioni economicamente giustificate, come quella, principale, per il ricollocamento del ricavo della vendita di valori svizzeri che già erano in mani straniere. Naturalmente il collocamento di danaro straniero in obbligazioni straniere stilate in franchi svizzeri rimane ammesso.

Il capoverso 3 dispone espressamente che le Società di collocamento di capitali possono essere obbligate a non consegnare buoni di partecipazione a cittadini stranieri. Lo straniero, cui è precluso l'acquisto diretto di valori d'investimento svizzeri, non deve, ovviamente, potervi accedere per via indiretta. Le società di collocamento di capitali, le quali acquistano esclusivamente, o preponderantemente, titoli e fondi esteri, non incappano invece in questa limitazione.

Articolo 4

A contare dal 1° aprile 1962, vige, tra la Banca nazionale e le banche con un bilancio d'almeno 10 milioni di franchi, una convenzione per la limitazione del credito, che fa obbligo ai partecipanti di contenere le loro concessioni creditizie entro determinati limiti. Nello stabilire i tassi d'incremento creditizio si è operato con la prospettiva di rallentare l'espansione esplosiva del credito avveratasi nel biennio 1960/61, così da contribuire a moderare l'attività d'investimento pur lasciando spazio al soddisfacimento delle domande di credito urgenti nonchè economicamente giu-

stificate tanto del settore privato quanto di quello pubblico. Nella gerarchia delle misure previste per il mercato monetario e dei capitali, il contingentamento dei crediti occupa, in verità, un posto di primo piano.

Articolo 5

Il disposto prevede la determinazione di limiti d'investimento nel mercato ipotecario e dei crediti edilizi. Esso è destinato a contrastare quelle concessioni di crediti eccedenti i costi, che facilitano gli acquisti di terreno e le costruzioni a scopo speculativo e che operano come incentivo dei prezzi sul mercato immobiliare.

Nel settennio 1951/57 era stato in vigore un gentlemen's agreement sul finanziamento dell'edilizia, recante adeguate norme per la concessione dei crediti in detto campo. Avevano partecipato alla convenzione, oltre alle banche, anche le società d'assicurazione controllate e la maggioranza delle casse d'assicurazione pubbliche o private. Questi enti dovranno eventualmente essere di nuovo inclusi nel pertinente disciplinamento.

Articolo 6

Se le banche devono tenere la loro attività creditizia globale entro determinati limiti e inoltre subire le strette poste al mercato ipotecario e dei crediti, anche le società di collocamento di capitali devono pur vedere la propria attività fermata da qualche barriera. Devesi evitare che laddove le banche sono impedito d'assicurare il finanziamento, a cagione della limitazione creditizia o della politica anticongiunturale, abbiano ad insinuarsi dette società. In proposito, l'ordinamento attuale di contenimento del credito è notevolmente lacunoso; tuttavia un contingentamento degli investimenti delle società in parola, parallelo alla limitazione dell'attività creditizia delle banche, non risulterebbe, dal punto di vista delle possibilità tecniche d'applicazione, per nulla funzionale. Siccome però queste società possono essenzialmente procedere ad investimenti solo nella misura in cui ne ricavano i mezzi dalla vendita dei buoni di partecipazione, basta, per contrarre quelli, provvedere, se necessario, a limitare l'emissione di questi. È infatti previsto di consentire l'emissione di buoni di partecipazione solo nella misura in cui il loro ricavo serve a finanziare la costruzione normale di abitazioni.

Articolo 7

La convenzione sulla limitazione del credito tocca solo gli investimenti il cui finanziamento dipende dal credito bancario ma essa è inoperante laddove gl'investimenti vengono finanziati mediante il ricorso al mercato dei capitali. Restringendosi ora le possibilità di credito, numerosi grossi beneficiari del mercato creditizio potrebbero sentirsi indotti a cercare i mezzi necessari prendendo la via del mercato d'emissione. Anche

prescindendo dalla discriminazione onde avrebbero a soffrire i piccoli beneficiari del credito, cui quella via rimarrebbe preclusa, resta che questa, in certe condizioni, depotenzierrebbe notevolmente le misure creditizie. Perciò è previsto di sottoporre a un certo controllo l'emissione pubblica di obbligazioni, azioni, buoni di godimento ed altri valori analoghi, nonché di scalarla nel tempo, così da evitare che il mercato dei capitali sia eccessivamente sollecitato e da prevenire un aumento a scatti dell'interesse, economicamente dannoso. I competenti organi delle banche che curano il settore dell'emissione, e cioè il Cartello delle banche svizzere e l'Unione delle banche cantonali svizzere, devono essere chiamati a collaborare.

Articolo 8

L'esecuzione delle norme prese in virtù del presente decreto è affidata alla Banca nazionale la quale, giusta l'articolo 39 cost., ha il compito principale « di svolgere, nei limiti della legislazione federale, una politica di credito e una politica monetaria utili agli interessi generali della Svizzera ». Orbene, le misure concernenti il mercato monetario, dei capitali e del credito rientrano puntualmente in detto ambito.

La funzione di controllo, da esplicarsi dalla Banca nazionale, sarà agevolata dal fatto che le attuali autorità di vigilanza sulle banche, società d'assicurazione e casse d'assicurazione saranno tenute il più possibile a coadiuvare. Analoga opera dovranno prestare gli uffici di revisione, cui la legge federale dell'8 novembre 1934 (CS 10, 331 - A XVII C) sulle banche e le casse di risparmio assegna il compito di vigilare sugli istituti bancari (cfr. specialmente l'art. 21). Il decreto indica esplicitamente solo quelle autorità di vigilanza che non sono parti dell'amministrazione federale.

Articolo 9

L'obbligo d'informare lega tutte le persone ed enti che, in virtù del decreto, sono tenuti ad un comportamento determinato. Conseguentemente essi devono rendere conto del compimento di quanto loro incombe, nè possono eccepire in merito il segreto bancario o la massima del segreto professionale a' sensi dell'articolo 321 CPS (cfr. infatti il n. 3 di detto articolo).

Gli annunci, i documenti e le informazioni devono unicamente servire all'esecuzione ed al controllo delle norme poste dal decreto e pertanto, sia la Banca nazionale, sia gli uffici e le società di revisione che la coadiuvano, sono obbligati a mantenere su di essi il segreto.

Articolo 10

Le convenzioni facoltative, non rivestite dell'obbligatorietà generale, dovranno prevedere un adeguato apparato di sanzioni, tale da assicurare

il dovuto rispetto degli obblighi assunti dai firmatari e da reprimere eventuali violazioni.

Quando dette convenzioni sono rese d'obbligatorietà generale, occorre provvederle delle necessarie disposizioni penali; il conferimento della validità erga omnes, eleva infatti la convenzione facoltativa al rango d'atto di diritto pubblico della Confederazione, cui inerisce la necessità di una protezione penale.

Considerata l'entità delle pene comminate nel numero 1, le infrazioni al decreto si qualificano come contravvenzioni a' sensi del Codice penale svizzero. Va notato che anche il tentativo e la complicità sono punibili. Se a lato dell'arresto è prevista anche la multa d'un ammontare massimo di 100 000 franchi, è perchè si è voluto tener conto della circostanza che la infrazione intenzionale, di regola, è qui commessa per sete di lucro.

Articolo 11

L'estrema specializzazione della materia ci ha indotto ad affidare al Dipartimento federale delle finanze e delle dogane il perseguimento e il giudizio delle infrazioni. L'incolpato può tuttavia richiedere che se ne occupi l'autorità giudiziaria, nel qual caso la causa passa al competente tribunale cantonale (art. 324 e 325 LF procedura penale). Quando poi il succitato dipartimento reputa che sono dati i presupposti per l'infrazione dell'arresto, esso deve già, comunque, trasmettere l'inserito al tribunale cantonale (art. 322; cpv. 2, della LF cit).

Articolo 12

Dopo la descrizione esaustiva, data più sopra, della situazione attuale, non occorre altra giustificazione del fatto che il decreto sia proposto come urgente. Quanto alla durata di validità, il Consiglio federale ne ritiene idonea una di due anni, prorogabile d'un altro anno dall'Assemblea federale, che all'uopo dev'essere facoltata di procedervi escludendo il referendum. In questo contesto va notato che sia il decreto sul mercato monetario e creditizio, sia quello sull'edilizia faranno sentire i loro pieni effetti solo dopo un certo tempo: il grado di sovraespansione è oggi tale che l'azione dei decreti dovrà pur esplicarsi per un certo periodo se si vuol raggiungere lo scopo cui si tende.

Comunque il Consiglio federale non vuol lasciar sussistere nessun dubbio sulla sua determinazione di non mantenere le previste gravi restrizioni della libertà economica più di quanto sia indispensabile.

II. Osservazioni sul decreto concernente i provvedimenti anticongiunturali nell'edilizia

I. Permesso e divieto

Articolo 1

Il primo capoverso istituisce l'obbligo del permesso per l'esecuzione di lavori edilizi. Il testo esplicita nel contempo che la norma concerne il committente dei lavori e non, per esempio, le imprese incaricate dell'esecuzione dell'opera; esso infatti, precisando che è vietato « far eseguire », senza permesso, delle costruzioni, non può se non indirizzarsi al committente.

Il secondo capoverso elenca sei categorie d'opere che, per la loro importanza ed urgenza, devono essere esentate dall'obbligo del permesso e che conseguentemente, rispettate le norme legali, e segnatamente gli ordinari requisiti di polizia edilizia, potranno senz'altro essere eseguite anche durante la validità del decreto. Il disposto intende unicamente conseguire un'agevolazione per gli uffici deputati al rilascio dei permessi, sottraendo alla procedura quei progetti edilizi, ai quali, per la loro importanza ed urgenza, il permesso non potrebbe comunque essere rifiutato. Sulle singole categorie ci limitiamo alle glosse seguenti:

La lettera a esenta i lavori di manutenzione. L'accezione del termine è ormai ben definita dalla scienza e dalla prassi come comprensiva delle opere non già intese ad un aumento del valore, ma, unicamente, al mantenimento del valore attuale della costruzione. Nonostante che questi lavori rappresentino, ogni anno, una somma di alcune centinaia di milioni, appare assolutamente escluso di sottoporli all'obbligo del permesso. Inoltre, per la più parte, trattasi, nei singoli casi, di lavori di scarsa entità finanziaria, dei quali è opportuno non caricare l'autorità di rilascio, per non comprometterne la funzionalità. Quanto ai lavori di manutenzione di maggior mole, essi, d'ordinario, sono assai rari e comunque sempre frazionabili in una serie di piccoli lotti, cosicchè risulterebbe in ogni caso vano sottoporli all'obbligo del permesso. L'esenzione di questi lavori non pregiudica punto, del resto, l'efficacia del decreto.

Le lettere b - f concernono le opere, nuove o di rifacimento, esentabili per il loro carattere d'urgenza. Il Consiglio federale ne ha compilato l'elenco con un estremo rigore, dettato da diverse ragioni, ancorchè fosse conscio che una maggiore larghezza avrebbe grandemente facilitato ai Cantoni i loro compiti applicativi. Ma l'edilizia è oggigiorno così estremamente sollecitata, che proprio solo quelle categorie di costruzioni, praticamente impossibili da procrastinare, vanno liberate dall'obbligo del permesso. Tale, per esempio, non è sembrato essere generalmente il caso per le scuole, cui pure si pensò allestendo l'elenco. Un Cantone infatti, che dispone d'un ottimo comitato per il disciplinamento spontaneo dell'attività

edile, ha, nella fase preparatoria del decreto, segnalato che quel suo comitato ha dovuto più volte opporsi a progetti d'edifici scolastici manifestamente superdimensionati. Quest'esperienza ha indotto il Consiglio federale ad escludere dall'elenco gli edifici scolastici e le altre costruzioni destinate all'educazione. Ogni ampliamento dell'elenco comporta del resto il pericolo che s'insinuino, tra le esenti, anche opere d'urgenza minore. Queste, venendo inoltre a restringere lo spazio decisionale assegnato dall'articolo 4 (rilascio di permessi entro il contingente) ai Governi cantonali, potrebbero anche condurre, di riflesso, al forzato rinvio di opere ben più urgenti ma non più includibili nel contingente cantonale, troppo facilmente esaurito. Inoltre un'elencazione più estensiva comprometterebbe o addirittura impossibiliterebbe l'attuazione della massima data nel numero 1 dell'articolo 5, la quale impone che sia mantenuta l'incidenza proporzionale, sul volume edilizio globale, dei tre settori capitali: costruzioni pubbliche, costruzioni commerciali e industriali e costruzioni d'abitazione. Il pericolo diverrebbe particolarmente attuale qualora si esentasse dall'obbligo del permesso tutta la costruzione di abitazioni (inclusa dunque anche la costruzione di case di lusso).

Infine per le ulteriori categorie edilizie, che teoricamente potrebbero pure essere incluse nell'elenco d'esenzione, si è constatato che sussistono regionalmente tali differenze, nel grado d'urgenza, da precludere ogni possibilità di un disciplinamento generale. Ciò vale, di nuovo, per la costruzione d'abitazioni nel suo complesso, la cui urgenza non è ordinariamente pari, in campagna, a quella ch'essa ritiene nelle grandi città.

Il capoverso 3 risponde invece a tutt'altre considerazioni. È pensabile che, durante la validità del decreto tra l'altro anche per effetto delle ulteriori misure anticongiunturali, la situazione del mercato edilizio abbia a mutare così notevolmente, da togliere alle ragioni restrittive, or ora allegate, non poco del loro valore e da far prevalere l'interesse d'una semplificazione il più possibile spinta dell'apparato amministrativo istituito per moderare l'edilizia. Perciò si è disposto nel capoverso 3, che il Consiglio federale ha la facoltà d'ampliare l'elenco d'esenzione, includendo in esso altre categorie edilizie.

Giusta il capoverso 4 i Governi cantonali sono inoltre autorizzati ad esentare dall'obbligo del permesso le costruzioni dal costo inferiore a 100 000 franchi, come anche, totalmente o parzialmente, quelle d'abitazione, inizialmente sottoposte a detto obbligo. Questa disposizione è intesa a consentire ai Cantoni d'allungare l'elenco d'esenzione, adattandolo alle condizioni speciali regnanti sul loro territorio.

Il capoverso 5 istituisce l'obbligo della notifica come elemento irrinunciabile del metodo d'adeguamento della domanda alle capacità della edilizia incentrato precipuamente sugli articoli 4 e 6. La notifica è del resto essenziale per stabilire lo spazio di manovra nel rilascio dei permessi.

Articolo 2

Il capoverso 1 reca l'elenco di quelle costruzioni, le quali, come meno urgenti, si sono potute vietare per la durata d'un anno. Il divieto è inteso a restringere l'ambito del regime del permesso e, pertanto, ad apportare uno sgravio amministrativo ai Cantoni per tutto il primo anno di validità del decreto. Inoltre esso cagiona, ovviamente, un parallelo allargamento delle possibilità d'esecuzione di opere edilizie più importanti ed urgenti.

Anche nella compilazione dell'elenco di divieto è apparso indicato un estremo rigore. Il divieto, infatti, essendo una rigida norma schematica, potrebbe, anche nel suo breve spazio di validità d'un solo anno, risultare, in determinate circostanze, inadeguato, ora ledendo interessi validi, ora sortendo effetti contrari allo scopo, col far procrastinare, per esempio, l'esecuzione d'un edificio in realtà più urgente di qualche altro cui sia stato dato di superare le strette del permesso. La considerazione costante di questo pericolo d'inadeguatezza ha dunque fatto sì che l'elenco risultasse estremamente conciso.

Ciononostante il Consiglio federale è conscio che l'elenco dato nel primo capoverso può ancora pregiudicare importanti interessi pubblici e privati. Quest'asserzione vale per ognuna delle 7 categorie elencate, ma sarebbe poco ragionevole di voler apportare una correzione, procedendo, entro ognuna, a sottili discriminazioni, secondo l'entità del pregiudizio apportato ad interessi ben fondati. Comunque l'elenco non contiene alcuna categoria di costruzioni, per la quale il divieto d'un anno appaia come assolutamente insostenibile. Inoltre, grazie al capoverso 3, mutando le condizioni del mercato edilizio, il Consiglio federale potrà sempre, anche prima della fine del termine annuale, liberare determinate categorie di costruzioni dal regime del divieto per sottoporle a quello del permesso.

Articolo 3

L'articolo regola le questioni di competenza connesse coi due regimi.

Il capoverso 1 stabilisce la competenza per il rilascio dei permessi. La ragione che ha dettato una dicotomia della competenza tra Confederazione e Cantone è stata già lumeggiata più sopra. Aggiungiamo qui soltanto, come complemento, che il Governo cantonale rimane autorizzato a delegare la competenza così ricevuta ad un ufficio che gli sia sottoposto. La delega s'imporrà senz'altro ai Governi dei grossi Cantoni, in cui le procedure di permesso risulteranno numerosissime, innanzi tutto già per razionalizzare il lavoro. Naturalmente le decisioni dell'istanza subordinata devono poter essere impugnate innanzi al Governo, il quale, come è detto nel capoverso 1, numero 2, decide definitivamente.

Il Consiglio federale ha esaminato attentamente la questione a sapere se si dovesse dare ai committenti il diritto d'inoltrare ricorso, presso una istanza federale, contro le decisioni del Governo cantonale. L'importanza

economica d'una decisione rapida ha però suggerito il rigetto d'una tale soluzione. Inoltre essa risulterebbe anche poco sistematica, in quanto la istanza federale, così soprammessa al Governo, verrebbe, con le sue decisioni sui ricorsi, ad interferire indebitamente coll'autorità cantonale nell'uso dell'ammontare assegnato al Cantone giusta l'articolo 4, nonchè a togliere a questa, radicalmente, la responsabilità del rispetto di detto contingente cantonale. Stante l'estremo valore di quest'ultimo per l'efficienza delle misure introdotte dal decreto, è sembrato al Consiglio federale oltremodo importante d'evitare, in sede applicativa, ogni occasione per revocare in dubbio la responsabilità circa il rispetto del contingente.

L'attribuzione al Consiglio federale della competenza di rilasciare i permessi per le strade nazionali (cpv. 1, lett. a) merita qualche chiarimento. Questa vasta opera stradale si pone su un piano eminentemente nazionale; senza una pianificazione ed una direzione centralizzate essa non potrebbe mai attuare il suo carattere di unitario armonico complesso, né potrebbe essere compiuta entro termini economicamente convenienti. La significazione nazionale della nuova rete viaria diviene poi concretamente palese nell'altissima partecipazione finanziaria della Confederazione, che in media va dall'85 al 90 per cento. Per non rovinare questo necessario ordinamento accentrato, occorre pertanto attribuire la competenza di rilasciare i permessi, come s'è detto all'inizio, al Consiglio federale.

Seguendo precedenti raccomandazioni del Consiglio federale sono stati istituiti, da molti Cantoni, dei comitati d'esperti per la libera moderazione dell'edilizia (già vi accennammo innanzi). Il capoverso 2, pur senza farne obbligo, suggerisce che questi comitati siano chiamati a collaborare alla procedura del permesso, ed inseriti così nel quadro del presente decreto, vantaggio tanto maggiore in quanto, per loro tramite, si ha modo di sentire anche la voce dell'economia privata.

Il capoverso 3 regola i casi in cui le opinioni divergono circa l'applicabilità, ad un singolo progetto di costruzione, dell'esenzione dal permesso, a' sensi dell'articolo 1, capoverso 2, oppure del divieto, giusta l'articolo 2, capoverso 1. Analoghe divergenze potrebbero insorgere qualora il Consiglio federale, o un Governo cantonale, dovessero usare delle competenze loro attribuite dall'articolo 1, capoversi 3 e 4, e dall'articolo 2, capoverso 3. Su tutte queste divergenze, il Governo cantonale si pronuncia inappellabilmente. Il Consiglio federale è conscio che questo disciplinamento è imperfetto: innanzi tutto il Governo cantonale può avere un proprio concreto interesse a decidere in un senso o nell'altro la questione; in secondo luogo la decisione definitiva del Governo cantonale comporta il pericolo di un'applicazione non uniforme del diritto tra Cantone e Cantone. Ne viene che, in sè, l'istituzione d'un ricorso ad un'istanza federale può apparire desiderabile. Tuttavia il Consiglio federale ha preferito rinunciarvi, essendo prevedibile che all'istanza sovrapposta al Governo can-

tonale i ricorsi sarebbero giunti in numero più che sufficiente a cagionare un ritardo, economicamente insopportabile, di tutta la procedura. Occorre inoltre considerare che i ricorsi pendenti presso l'istanza superiore inceppano fatalmente l'autorità cantonale nell'espletamento delle sue funzioni: un ricorso inevaso rappresenta infatti, per l'autorità cantonale, una potenziale diminuzione del settore ancor libero del contingente (cfr. art. 4) entro il quale quell'autorità può manovrare nel rilasciare i permessi.

Articolo 4

L'articolo formula il principio del contingente cantonale ed indica come quest'ammontare debba essere calcolato. Lo scopo anticongiunturale del decreto non va affatto configurato come un contenimento di quelle richieste di prestazione cui l'edilizia sarebbe comunque, alla lunga, in grado di rispondere coi propri mezzi, bensì come l'eliminazione di quella domanda eccedente che, oggi, senza speranza d'alcun soddisfacimento, preme sul mercato edile unicamente come incentivo di rincaro. Questa configurazione dello scopo pone immediatamente la domanda a sapere quale sia la capacità dell'edilizia. È una domanda cui ovviamente non si può dare una risposta precisa, in quanto, a determinare detta capacità, concorrono, accanto all'evoluzione presumibile dell'offerta di manodopera, all'andamento del mercato monetario e creditizio, all'incremento della produttività e del rincaro, anche fattori extra-economici, come le condizioni meteorologiche.

Nel quadro del presente decreto non occorre però affatto determinare la capacità edilizia esattamente al millesimo; pertanto si può dire che, grazie alle annuali rilevazioni statistiche delle costruzioni in corso e in progetto, operate dal Delegato alle occasioni di lavoro, le autorità sono informate a sufficienza sullo sviluppo della capacità edilizia e della produttività del settore. Ed anche per le possibili modificazioni dei costi extrasettoriali e dei salari, che vanno pur considerati nello stabilire numericamente l'ammontare attribuito al Cantone, è possibile ritrovare qualche punto fermo che consenta un tempestivo orientamento. Ricordiamo in proposito che quella dei muratori è l'unica categoria per la quale l'entrata di lavoratori stranieri sia contingentata sul piano federale. Inoltre le nuove misure che disciplinano l'afflusso dei lavoratori stranieri (sulle quali riferiamo altrove) accresceranno anch'esse la precisione del calcolo della manodopera di cui l'edilizia può disporre. Concludendo il Consiglio federale è senz'altro in grado di valutare, con sufficiente sicurezza, la capacità dell'edilizia, almeno dal punto di vista delle finalità pratiche del decreto.

Ogni anno, parte della capacità edilizia è assorbita dalle costruzioni incominciate l'anno o gli anni innanzi e da continuare o da terminare. Il volume di questi lavori, che è, d'anno in anno, pressochè invariante, purchè il grado d'occupazione del settore sia stabilmente buono, dovrebbe

essersi espanso, questi ultimi tempi, in modo non indifferente per effetto della straordinaria ipercongiuntura. Il grau numero d'opere avviate, ma procedenti solo molto lentamente verso il compimento, col conseguente disperante allungarsi dei tempi di costruzione, costituisce uno degli aspetti meno lieti della situazione attuale del settore.

Fintanto che non v'è probabilità di modificare il volume dei lavori in corso, il contingente cantonale, nel quale vanno computate anche le costruzioni esenti dall'obbligo del permesso, può essere derivato direttamente dal calcolo della capacità edilizia. Le autorità preposte al rilascio dei permessi devono unicamente curare che il ritmo dell'attività edile, conseguito con la politica dei permessi, comporti effettivamente un volume di anno in anno costante di lavori in corso d'esecuzione. All'uopo il rilascio dei permessi dovrebbe avere, lungo l'arco dell'annata, un andamento strettamente parallelo (ancorchè anticipato nel tempo) a quello dell'inizio delle nuove costruzioni. Per contro, ove si volesse avviare un décremento del volume, oggi indubbiamente eccessivo, dei lavori incompiuti, bisognerebbe abbandonare il nesso fra capacità edilizia e contingente cantonale, e stabilire questo ad un livello inferiore. A ciò, il Consiglio federale si determinerebbe comunque solo dopo aver accuratamente esaminato la pertinente problematica ed essersi consultato coi Cantoni.

Per specificare meglio come debba essere calcolato il contingente, aggiungiamo che dalle capacità edilizie cantonali, rilevabili dai rispettivi volumi della costruzione, vanno tolte quelle aliquote che saranno al servizio dei bisogni della Confederazione, delle regie e delle FFS, nonché a quello dell'opera delle strade nazionali. Inoltre taluni progetti di straordinaria importanza incidono sul volume cantonale della costruzione. Le opere di questo tipo hanno sempre portato all'espansione anormale dell'attività edilizia di talune regioni. Ma queste punte d'attività non potranno essere considerate nella determinazione del contingente cantonale, già per il fatto che l'ambito d'attività delle imprese che si occupano delle grandi costruzioni (ad esempio sbarramenti e centrali idroelettriche) non è quasi mai legato ad un territorio cantonale: queste imprese, finiti i lavori, passano sovente, con tutto il loro imponente apparato tecnico e con il loro effettivo di manodopera, ad operare in un altro Cantone, privando il primo di quella porzione di capacità edilizia che, per un certo tempo, gli avevano fornito. Per contro, stabiendo il contingente giusta l'articolo 4, occorrerà tener conto anche di questi grandi lavori progettati, qualora il Cantone possa provare che essi sono improrogabili e che per la loro esecuzione esso sarà in grado di « importare » tempestivamente la necessaria capacità edilizia. Senza questa mobilità intercantonale della capacità edilizia, risulterebbe impossibile anche di conferire alla Confederazione la competenza di rilasciare i permessi per la costruzione delle strade nazionali.

Articolo 5

L'articolo traccia le direttive per il rilascio dei permessi da parte dei Cantoni. Queste appaiono necessarie poichè, per principio, il regime del permesso, ove non fosse disciplinato, verrebbe a conferire alle autorità la possibilità di favorire un settore edilizio a scapito degli altri. Allorchè si crearono i comitati cantonali per il libero disciplinamento dell'edilizia, ad esempio, le cerchie dell'economia privata non mancarono di dire il loro timore che questi organi fossero tentati d'agevolare l'edilizia pubblica comprimendo quella privata. Pertanto l'instaurazione del regime del permesso è accettabile da coloro che vi dovranno sottostare, solo se sia ben chiaro che ciascun settore edile sopporterà equamente le conseguenze del contenimento della domanda. Le quote che, sul mercato edilizio globale, toccano al settore pubblico, a quello commerciale-industriale e a quello dell'abitazione, devono quindi essere essenzialmente rispettate. La pertinente massima è data dal numero 1 dell'articolo. Il calcolo delle quote spettanti ai tre suddetti settori va fatto in base alla situazione di mercato degli anni 1959-1962. Si dovrà comunque lasciare in merito al Cantone, in sede applicativa, un certo spazio di manovra, soprattutto in considerazione del fatto che i grandi lavori possono implicare una certa alterazione dell'importanza relativa dei diversi settori.

Segnaliamo, ancora una volta, che, grazie a questa formulazione — ammessa una certa costanza della capacità edilizia — dovrebbe risultare possibile di mantenere, durante la validità del decreto, il livello di primato, toccato, nel 1961 e nel 1962, dalla costruzione di abitazioni.

Quando, per rispettare il limite segnato dal contingente, occorresse rifiutare dei permessi, l'autorità cantonale competente dovrebbe poterlo fare in base ad una chiara lista di criteri di priorità, allestita in modo da assicurare un suo esatto giudizio circa l'urgenza delle singole opere. Tale sarebbe l'ideale; ma l'esperienza di quei comitati, di cui già si è ripetutamente parlato, insegna che è illusorio pensare di ritrovare un sistema univoco di criteri di priorità. In parte, detti criteri generali risultano inapplicabili già per il fatto che le condizioni regionali sono affatto diverse; sovente poi è impossibile classificare i progetti edilizi entro categorie ben distinte e ordinate (come, ad esempio, distinguere tra le opere di razionalizzazione e quelle d'ampliamento, unite da nessi funzionali obbligati?); infine risulterà sempre arduo di riconoscere la natura speculativa di un progetto edilizio sulla scorta di criteri prestabiliti.

Per tutte queste ragioni, il Consiglio federale ha dovuto abbandonare l'idea della compilazione di una chiara lista di criteri di priorità, per limitarsi a tracciare alcune direttive generali per il rilascio dei permessi, atte ad indirizzare adeguatamente la prassi. Deve però essere rilevato che, fondamentalmente, una certa gerarchia delle priorità è già esplicita nella struttura stessa del decreto, che distingue tra costruzioni esenti dal regime del permesso, costruzioni ad esso sottoposte e costruzioni addirittura vic-

tate. All'interno del gruppo delle costruzioni sottoposte all'obbligo del permesso, ogni tentativo di formulare i criteri di priorità con maggior concretezza avrebbe fatalmente portato ad una schematizzazione pericolosa e, conseguentemente, ad un vero ginepraio interpretativo.

Articolo 6

Se non può essere dubbio che le costruzioni della Confederazione, delle sue regie e delle FFS, come anche l'approntamento delle strade nazionali, debbano subire le stesse limitazioni che valgono per tutti gli altri committenti di lavori edilizi, deve però essere ammesso che il contingentamento di quelle costruzioni comporta difficoltà straordinarie.

Basti, per giustificare l'affermazione, richiamare il bisogno d'adeguare l'attrezzatura che assilla le Ferrovie federali, e che è tanto crudamente venuto in luce l'anno scorso; il bisogno di colmare le lacune edilizie, avvertito dalle PTT e, in molti luoghi, fin troppo palese ad ogni utente; la necessità di por mano al vasto programma di urgenti costruzioni militari, tracciato nel recente messaggio del 13 settembre 1963 sulle costruzioni militari e i balipiedi. L'estensione delle norme di moderazione dell'attività edilizia alla Confederazione, alle sue regie e alle FFS, con inclusa l'opera delle strade nazionali, è sancita nell'articolo 6.

2. Demolizione vietata

Articolo 7

L'emanazione d'un divieto di demolizione degli edifici adibiti all'abitazione o al commercio rappresenta di certo una pesante interferenza nella libera disposizione caratteristica della proprietà privata. Se, ciononostante, il Consiglio federale si è determinato a questo passo, per la durata del decreto, è perchè vi è stato spinto dalle seguenti considerazioni:

Innanzitutto il divieto è idoneo a favorire un certo allentamento dell'attuale tensione del mercato edilizio; in secondo luogo, la demolizione d'edifici ancora in buono stato equivale proprio allo sperpero di mezzi di produzione, irrazionale dal punto di vista dell'economia politica ed oggi, giorno, nella situazione d'iperimpiego di tutte le nostre forze produttive, particolarmente indesiderabile; infine il divieto deve servire ad impedire che, per la via indiretta di una demolizione, si possa forzare il rilascio di un permesso per una nuova costruzione, un rifacimento o un ampliamento. Le eccezioni previste nell'articolo sono d'immediata comprensione e non richiedono commenti.

3. Attuazione

Anche per quest'articolo (8), che tratta dell'attuazione del decreto, ogni spiegazione risulterebbe superflua.

4. Pene e misure

Articoli 9 - 12

Il numero 3 dell'articolo 9 consente al Consiglio federale di allargare la cerchia delle fattispecie recate nel numero 1, purchè se ne dia, la necessità in vista delle condanne esecutive. Nonostante la comminazione d'una multa relativamente alta, che trova la sua giustificazione nell'entità degli interessi economici che possono essere in gioco, le violazioni del decreto si qualificano come contravvenzioni nel senso del Codice penale svizzero. Notiamo che il tentativo e la complicità sono pure punibili, ciò che può avere importanza segnatamente per la procedura del permesso. Parimente appare giustificato di portare a due anni la prescrizione dell'azione penale che, per le contravvenzioni, sarebbe normalmente d'un anno soltanto.

Articolo 13

È poi di primaria importanza il fatto che sia consentito di fermare l'esecuzione dei lavori illecitamente intrapresi, chè, altrimenti, risulterebbe talora impossibile ai Cantoni di rispettare il contingente.

5. Disposizioni transitorie e finali

Articolo 14

La determinazione dell'inizio della validità del regime del permesso e del divieto solleva difficoltà non trascurabili. Per sè sembrerebbe intuitivo di eccettuare dall'applicazione del decreto tutte quelle costruzioni che, alla sua entrata in vigore, già sono state approvate dalla polizia edilizia e che il committente avrebbe pertanto, con pieno diritto, già potuto iniziare. Ma questa soluzione avrebbe largamente depotenziato, per tutto l'anno in corso, il decreto proposto: non solo, infatti, i lavori di continuazione delle opere iniziate gli anni addietro, ma praticamente anche l'insieme delle costruzioni avviate durante la primavera sarebbero sfuggiti all'obbligo del permesso ed al divieto. Il Consiglio federale ha reputato necessario di prevenire una tale conseguenza ed ha quindi preferito una soluzione che procura al decreto la massima efficacia possibile. Secondo questa soluzione, solo i lavori già avviati sfuggiranno all'applicazione delle nuove disposizioni. È chiaro che un tale ordinamento potrà, in qualche caso, apparire eccessivamente rigoroso; spetterà all'autorità cantonale, nel quadro del nuovo regime del permesso, di trattare quei casi con speciale attenzione e benevolenza. Ci si potrebbe inoltre aspettare che, durante le prime settimane di validità del decreto, l'occupazione nell'edilizia tenda, qua e là, ad essere a mala pena sufficiente, l'apparato amministrativo per il rilascio dei permessi non potendo ancora funzionare con la dovuta celerità. Parimente sgradevole sarebbe se, nell'irrequietezza dell'avviamento

e nella disordinata preoccupazione d'evitare l'eccessivo calo iniziale dell'occupazione edilizia, l'autorità rilasciasse dei permessi a delle costruzioni che potrebbero poi porsi proprio come esempio di opere senz'altro procrastinabili. Il Consiglio federale crede però di poter ovviare a questi pericoli connessi con la soluzione prescelta: esso, durante le deliberazioni sul nuovo decreto, sorveglierà accuratamente, in una coi Cantoni, l'evoluzione del settore edilizio e se apparisse, qua o là, veramente possibile qualche sensibile insufficienza, ancorchè passeggera, dell'occupazione edile, assieme ai Cantoni non mancherebbe di ricorrere, per rimediarvi, ai disposti del capoverso 3, rispettivamente del capoverso 4, dell'articolo 1. Per colmare le possibili falle iniziali si potrebbe anche procedere, per esempio, ad esentare dall'obbligo del permesso tutte le costruzioni approvate dalla polizia edile innanzi il 1° febbraio 1964.

Articolo 15

Il dettato dell'articolo 15 ripete, tranne in un passo, quello dell'articolo 12 del decreto sul mercato monetario e creditizio. Rimandiamo pertanto alle spiegazioni già date in proposito. Il passo divergente concerne la facoltà che questo articolo 15 conferisce al Consiglio federale di revocare il decreto sull'edilizia anche prima dello scadere del termine stabilito. In materia edilizia quest'autorizzazione appare necessaria poichè una imprevedibile, profonda mutazione della situazione economica può sempre vanificare il decreto o addirittura renderlo controproducente.

III. Costituzionalità e urgenza

Come esplicitamente appare dall'articolo 15 del decreto edilizio e dall'articolo 12 del decreto monetario, noi vi proponiamo di seguire, nella emanazione dei due decreti urgenti, la via tracciata dall'articolo 89 *bis*, capoverso 3, della Costituzione.

Abbiamo studiato esaustivamente il problema della base costituzionale dei due decreti. Sembrerebbe, ad una prima considerazione, immediatamente assumibile che l'articolo cost. 31 *quinquies* serva all'uopo, in quanto esso dà alla Confederazione la competenza di prendere assieme ai Cantoni e all'economia privata, le necessarie misure « intese a prevenire crisi economiche ». Ma siccome ambedue i decreti recano norme contraddicenti la libertà di commercio e d'industria, insorge immediatamente la domanda se il legislatore, nell'applicare l'articolo 31 *quinquies* sia o no vincolato alla massima che sancisce detta libertà. Se ci si attiene puramente all'espressione linguistica dei due articoli citati, si può inferire che la Confederazione non è privata di alcun mezzo idoneo ad attuare il compito affidatole, in quanto, secondo un'interpretazione puramente grammaticale, essa potrebbe toccare anche la libertà di commercio e d'indu-

stria, rimanendo vincolata solo dalle norme fondamentali dell'adeguatezza e dell'eguaglianza giuridica. Ma delle disposizioni costituzionali che, come quelle in parola, riposano largamente sulla ragione politica, non possono, anche quando l'espressione linguistica appare univoca, venir interpretate senza riferimento alla loro genesi storica, e ciò vale massimamente per il diritto economico. Orbene, se si procede in tal modo ad interpretare l'articolo 31 *quinquies*, si constata che è inammissibile di fondare costituzionalmente su di esso i due decreti, proprio perchè questi prevedono di ledere il principio della libertà di commercio e d'industria. A questa stessa conclusione negativa si giunge del resto sia con l'interpretazione logica sia con quella teleologica. La dottrina dominante nega, essa pure, l'ammissibilità di norme, fondate nell'articolo 31 *quinquies* e a un tempo opposte alla libertà di commercio e d'industria. Né vi sono altri disposti costituzionali atti a prestar fondamento ai due decreti.

Il fatto che i due decreti si richiamino all'articolo cost. 89 *bis*, capoverso 3, non pregiudica punto la decisione da prendere circa al fondamento costituzionale della futura revisione della legge federale sulla Banca nazionale, revisione la cui portata è del resto ancora in esame.

La necessità di porre subito in vigore i due decreti, dichiarandoli conseguentemente urgenti, si deduce direttamente dalla situazione concreta che, essa stessa, richiede assolutamente rimedi immediati. Rimandiamo in ciò agli argomenti avanzati nella parte generale del messaggio, specialmente laddove lumeggiamo lo scopo e le caratteristiche di rapide misure per moderare la sovraespansione e difendere il potere d'acquisto del franco (cap. IV della Parte generale).

In proposito va ancora notato che la procedura proposta, giusta l'articolo 89 *bis*, capoverso 3, cost., implica che i due decreti, di validità più che annuale, dovranno sottostare, entro l'anno, alla ratifica del popolo e dei Cantoni.

IV. Considerazioni finali

Tutti ci rendiamo conto dell'inquietante progressivo rincaro ed ammettiamo che la deteriorazione del potere d'acquisto del franco minaccia l'avvenire dell'economia e, conseguentemente, del Paese. Questa comune constatazione richiede categoricamente delle misure atte a jugulare l'inflazione. È per questo che vi proponiamo dei disciplinamenti muniti della clausola d'urgenza. La loro giustificazione sta nella viva preoccupazione di mantenere e rinforzare il potere d'acquisto della nostra moneta. Con ciò renderemo un segnalato servizio ai cittadini in quiescenza e, segnatamente, a quegli anziani che vivono d'una rendita. Ancorchè i decreti proposti, e gli altri che stiamo disegnando, siano tali da cagionare già forti ripercussioni, essi tuttavia sono ancora insufficienti. Lo scopo cui tendiamo non potrà venir conseguito se non con la collaborazione dei Can-

toni, dei Comuni e dell'economia privata: datori di lavoro e prestatori di opera. Come sempre è accaduto nelle circostanze più ardue, i Consigli legislativi e il popolo si ritroveranno unanimi per provvedere, con il Consiglio federale, a quelle misure che l'interesse superiore della Patria richiede.

* * *

Fondandoci su quanto siamo venuti esponendo, vi proponiamo d'accettare il disegno di decreto federale urgente sui provvedimenti per il mercato monetario, dei capitali e del credito e il disegno di decreto federale urgente sui provvedimenti anticongiunturali nell'edilizia.

Gradite, onorevoli signori, Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Berna, 24 gennaio 1964.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

L. von Moos.

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser.

MESSAGGIO del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente dei provvedimenti per il mercato monetario, dei capitali e del credito e dei provvedimenti anticongiunturali per l'edilizia (Del 24 gennaio 1964)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8909
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.02.1964
Date	
Data	
Seite	121-162
Page	
Pagina	
Ref. No	10 154 909

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.