

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. XIII}
_{N. 3}

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA
PER L'ANNO 1971

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

E DAL MINISTRO DEL TESORO
(FERRARI AGGRADI)

il 30 settembre 1970

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	Pag. 5
--------------------	--------

PARTE PRIMA

SITUAZIONE ECONOMICA

Squilibri e tensioni dello sviluppo economico negli anni più recenti	» 6
Evoluzione economica nella prima metà del 1970	» 8
Gli interventi di politica economica nel 1970	» 9
Un primo quadro dei risultati economici del 1970	» 12

PARTE SECONDA

OBIETTIVI E PROSPETTIVE PER IL 1971

Prospettive e direttive di politica economica per l'anno 1971	» 13
---	------

PARTE TERZA

AZIONI PROGRAMMATICHE E RIFORME

I criteri dell'intervento	» 15
I progetti sociali: abitazione e sanità	» 16
Gli interventi nel Mezzogiorno e nei settori produttivi	» 18

PAGINA BIANCA

PREMESSA

1. — L'economia italiana ha subito nei primi mesi del 1970 i contraccolpi delle perturbazioni verificatesi nel corso del 1969, nel pieno di una fase di intensa ripresa della domanda, e, in particolare, degli investimenti.

Tali perturbazioni — la pressione inflazionistica di prevalente origine internazionale della prima parte dell'anno, le grandi agitazioni sindacali della seconda — hanno continuato infatti ad esercitare, dopo il primo impatto, effetti secondari e indiretti sull'evoluzione e sulle condizioni di equilibrio del sistema economico.

Questi si sono manifestati in un faticoso riavvio dell'attività produttiva, con conseguenti situazioni di scarsità e tensioni nei prezzi e nei conti con l'estero, e nel temporaneo dissesto dei canali finanziari attraverso i quali il risparmio affluisce agli investimenti.

Permangono, tuttavia, allo stato attuale, i fattori fondamentali dell'espansione: la domanda per consumi, sollecitata da una importante redistribuzione del reddito; e la domanda per investimenti delle imprese. Quanto alla domanda per esportazioni — fin qui fondamentale fattore d'impulso — la sua attenuazione non è dovuta ad una minore capacità competitiva dei nostri prodotti ma al ritardo della produzione.

Sussistono tuttora, inoltre, le condizioni permissive di uno sviluppo elevato: il sistema è ancora lontano da condizioni di piena occupazione, e la capacità di risparmio è elevata.

2. — In questa situazione, era compito del Governo di intervenire, nell'ambito delle sue possibilità e responsabilità, al fine di rimuovere gli ostacoli ad una ripresa dell'espansione. Purtroppo, le prolungate condizioni di instabilità politica hanno ritardato questo intervento.

Le misure adottate dal Governo nell'agosto scorso, quelle più recenti assunte in sede creditizia e l'avvio di un'intensa attività preparatoria per l'attuazione di importanti riforme

devono essere considerate come parti di un'unica strategia intesa: a riattivare il meccanismo di finanziamento degli investimenti pubblici e privati; a porre le condizioni sociali necessarie per la ripresa di un'attività produttiva, meno disorganica e più orientata alla soddisfazione dei bisogni del Paese.

In ogni fase di perturbamento congiunturale riemerge infatti il nodo centrale del problema italiano dello sviluppo: il carattere distorto di una crescita impetuosa che non riesce a interessare ai benefici dello sviluppo grandi masse di lavoratori, che non è ancora in grado di stabilire la saldatura del Mezzogiorno con il resto del Paese, che non si inquadra in una robusta cornice di infrastrutture pubbliche e di servizi sociali e culturali, capace di dare un senso civile all'impulso produttivo, e di correggerne le tendenze devianti.

Non avrebbe significato, pertanto, uno sforzo diretto semplicemente a rimettere in moto un meccanismo destinato ad incepparsi; ed ogni volta dopo una corsa più breve, e con tensioni più gravi e traumatiche, dato il crescente grado di intollerabilità degli squilibri che il progresso stesso della coscienza civile comporta.

Il Governo è, dunque, deciso a portare avanti, contemporaneamente alle misure intese a ristabilire le condizioni economiche e finanziarie dell'espansione, quelle azioni riformatrici che sono rivolte ad assicurarne la finalizzazione sociale.

3. — Le azioni riformatrici, a loro volta, devono essere collocate in un quadro programmatico della formazione e dell'impiego delle risorse nel più lungo periodo, al fine di verificare la loro compatibilità. Di qui l'inderogabile esigenza di elaborare un nuovo programma quinquennale.

Tuttavia, un esame obiettivo della prima esperienza di programmazione suggerisce la opportunità di imprimere al rilancio delle attività programmatiche un carattere di più concreta operatività e di più vasta partecipazione sociale. Accogliendo la impostazione suggerita dal « Progetto '80 », il Governo in-

tende accentuare queste caratteristiche nel secondo piano quinquennale; il quale, più che in una rassegna di obiettivi e direttive generali, dovrà consistere nell'indicazione di una serie di operazioni, di progetti specifici, assegnati a specifici centri di decisione.

Il quadro generale di compatibilità della formazione e dell'impiego delle risorse nel quinquennio, nell'ambito del quale i progetti saranno collocati, dovrà costituire non tanto un obiettivo diretto dell'azione pubblica, quanto uno strumento di controllo e di verifica dell'attuazione dei progetti, che costituiranno il vero impegno politico del programma. Quanto alle politiche di breve periodo — e soprattutto alla politica di bilancio e alla politica monetaria — esse saranno precisate anno per anno, in modo tale da assicurare che gli inevitabili mutamenti del «quadro» previsto non comportino deviazioni intollerabili nell'attuazione delle azioni programmatiche.

Un programma fondato su tali criteri si propone di conciliare le esigenze di elasticità della manovra — proprie di un sistema economico multiforme e aperto, continuamente sollecitato da una varietà di impulsi — con la esigenza di una rigorosa osservanza degli obiettivi che l'azione pubblica intende conseguire.

La programmazione elaborata e attuata per progetti consentirà di mobilitare attorno ad essi l'attenzione, la partecipazione e l'impegno delle regioni, delle organizzazioni economiche, dei sindacati dei lavoratori.

I tempi di preparazione del nuovo piano sono dunque condizionati non solo dalle ovvie esigenze di riorganizzazione amministrativa degli organi di programmazione — già del resto avviata nelle ultime settimane — e da quelle dell'elaborazione tecnica sulle nuove basi indicate; ma dall'istituzione di adeguate forme e di efficienti canali di comunicazione e partecipazione con regioni, sindacati e imprese. Particolare rilievo assumerà al riguardo, com'è naturale, la definizione concreta dei rapporti tra programmazione nazionale e regionale.

Di fatto, questa attività di costruttivo e critico confronto con le parti sociali è già stata avviata dal Governo: essa non costituisce più un proponimento, ma una pratica in atto. La ricerca di soluzioni ai grandi problemi di riforma attraverso incontri con i sindacati, in particolare, offre un banco di prova all'efficacia del metodo. Il Governo ritiene che tale efficacia dipenda dalla capacità di circoscrivere e di approfondire i problemi volta

per volta, senza ricadere nella tentazione di generalizzare l'ambito della discussione, con l'ovvio effetto di indebolire l'intensità degli interventi. Esso ritiene anche, per converso, che attraverso questi confronti sarà possibile giungere alla definizione concreta di quei «progetti», che costituiranno l'essenza del nuovo programma quinquennale.

PARTE PRIMA

SITUAZIONE ECONOMICA

SQUILIBRI E TENSIONI DELLO SVILUPPO ECONOMICO NEGLI ANNI PIÙ RECENTI.

4. — È opportuno richiamare in breve alcune caratteristiche dell'evoluzione del nostro sistema economico negli anni più recenti, che sono all'origine della presente situazione congiunturale.

Un primo rilevante aspetto è rappresentato dalla incapacità del sistema di trasformare in investimenti l'intero ammontare del risparmio disponibile, determinando così un cospicuo deflusso di risorse verso l'estero in una situazione ancora lontana da condizioni di pieno impiego dei lavoratori. Il basso tasso di investimenti doveva provocare, alla lunga, l'insorgere di strozzature di capacità produttiva in alcuni settori e l'inasprirsi delle tensioni sociali dovute alla carenza delle infrastrutture pubbliche. La prevalente concentrazione degli investimenti al nord era destinata ad acuire questi problemi.

Un secondo aspetto è costituito dal deterioramento delle condizioni della finanza pubblica: insoddisfacente ritmo degli investimenti pubblici, forte aumento delle spese correnti, una parte del quale dovuta all'esigenza di sostenere la domanda interna tra il 1968 e il 1969 e una parte connessa ai forti deficit emersi nel settore mutualistico e in quello degli enti locali.

Nel suo complesso, non sembra che il disavanzo pubblico abbia esercitato una spinta inflazionistica nel sistema economico. Esso ha però determinato una distorsione dell'impiego delle risorse, attingendo al mercato finanziario e creditizio per la copertura di spese correnti.

Un terzo aspetto sta nel fatto che l'attività di intermediazione finanziaria è in Italia più elevata che in altri paesi. La prevalenza del risparmio che si forma presso le famiglie, rispetto a quello che si forma nelle im-

prese e nel settore pubblico, implica la trasformazione di attività finanziaria di breve periodo in attività finanziarie di più lungo periodo, e la formazione di un vasto mercato di titoli a reddito fisso, cui attingono le imprese (direttamente o per il tramite di speciali istituti) e lo Stato. L'importanza di tale mercato ha indotto l'autorità monetaria ad una politica intesa a sostenerne i corsi.

Un quarto aspetto consiste nel crescente deflusso di capitali dall'Italia, verificatosi negli ultimi anni, e in gran parte dovuto alla lievitazione dei tassi di interesse negli altri paesi. L'autorità monetaria ha compensato la perdita di liquidità derivante da tale deflusso, almeno fino al 1969.

5. — La decisione del Governo, assunta nell'estate del 1968, di intervenire con misure di rilancio dell'attività economica si fonda appunto sulla considerazione di questi aspetti dell'evoluzione economica generale.

Un preoccupante indebolimento della domanda interna di fronte a una situazione di ampia sottoutilizzazione delle risorse indusse il Governo ad introdurre nel sistema nuovi stimoli alla ripresa produttiva. Tali stimoli si rivelarono efficaci.

Nel complesso, i primi mesi del 1969 segnarono, infatti, una marcata accelerazione del ritmo di sviluppo dell'economia italiana e, soprattutto, una ripresa dell'attività di investimento, non solo nell'edilizia ma anche negli impianti, macchinari e attrezzature. La politica monetaria, attraverso la manovra della base monetaria, fornì in quel periodo al sistema la liquidità necessaria a tassi di interesse sostanzialmente stabili e consentì una regolare espansione del credito; mentre, attraverso la prosecuzione della politica di acquisto di titoli da parte della Banca Centrale, si manteneva inalterato anche il livello dei tassi di mercato.

6. — Si manifestavano tuttavia, già nei primi mesi dell'anno, i sintomi di una nuova situazione collegati a fattori di origine esterna.

Aumenti generalizzati dei prezzi delle materie prime sui mercati internazionali determinavano una lievitazione del valore delle nostre importazioni, un conseguente impulso al rialzo dei prezzi interni e l'avvio di un processo di assorbimento dell'avanzo delle partite correnti della nostra bilancia dei pagamenti.

Le tensioni monetarie internazionali si riflettevano nella crescita dei saggi di interesse negli altri Paesi, accentuando la differenza

nel livello di remunerazione con i risparmi investiti all'interno, dando nuovo impulso al deflusso dei capitali e aggravando il disavanzo globale dei conti con l'estero.

Le prospettive inflazionistiche, che l'aumento dei prezzi e dei tassi introduceva in Italia, deprimevano la domanda di titoli a reddito fisso, e, elevandosi la propensione alla liquidità, aumentavano fortemente la domanda di moneta da parte del pubblico, riducendo corrispondentemente la liquidità bancaria.

Questa situazione indusse l'autorità monetaria a un intervento inteso a fronteggiare l'insorgere delle tensioni inflazionistiche e il disavanzo dei pagamenti con l'estero, anche in previsione delle nuove tensioni che sarebbero derivate dai rinnovi contrattuali dell'autunno. Tra il secondo e il terzo trimestre del 1969, il ritmo di espansione della base monetaria rallenta; la Banca Centrale non ricostituiva più integralmente la liquidità « distrutta » dal disavanzo della bilancia dei pagamenti, e restringeva in tal modo il canale dei finanziamenti al sistema bancario.

In assenza di un ampio ed efficiente mercato monetario, queste misure propagarono in breve tempo i loro effetti anche sul mercato a lungo termine. L'aumento dei tassi — con l'abbandono della politica di sostegno dei corsi da parte della Banca Centrale — divenne anche qui, alla lunga, inevitabile.

Il diminuito ritmo dei finanziamenti diretti alle aziende di credito, l'accentuarsi delle esportazioni di capitale e l'inizio del movimento ascendente dei tassi a lungo, concorsero nel rendere praticamente impossibile nella seconda metà dell'anno il collocamento presso il mercato di nuove emissioni pubbliche, anche in relazione alla maggiore incertezza degli investitori circa le tendenze future del mercato dei titoli.

Come conseguenza, la copertura del fabbisogno finanziario di cassa del Tesoro — le cui dimensioni nel corso del 1969 risultavano notevolmente inferiori a quelle del 1968 — dovette essere assicurata praticamente per intero dall'acquisto di titoli alla emissione da parte della Banca d'Italia. Ne risultò gonfiata la creazione di base monetaria imputabile al settore pubblico che si rivela, durante gli ultimi due trimestri dell'anno, più ampia dello stesso disavanzo di cassa.

7. — È in questo quadro che si inserisce il grande movimento rivendicativo dell'autunno 1969.

Le tensioni sociali che ne emergevano sono state rese più aspre dalle condizioni di inad-

guatezza e di dissesto dei grandi servizi pubblici, mentre anche le imprese, almeno in alcuni settori, hanno affrontato le controversie entro margini di manovra che la insufficienza degli investimenti degli anni passati aveva sensibilmente ridotto.

Le agitazioni si sono protratte per un periodo prolungato, di alcuni mesi. Alla loro chiusura, i lavoratori hanno conquistato vantaggi salariali e normativi di grande importanza. I nuovi livelli salariali, le nuove discipline normative inseriscono, tuttavia, nel sistema, con il forte aumento dei costi del lavoro, una sfida al rinnovamento, allo sviluppo e al progresso in una fase economicamente e politicamente delicata.

EVOLUZIONE ECONOMICA NELLA PRIMA METÀ DEL 1970.

8. — L'evoluzione economica del 1970 riflette chiaramente le tensioni e gli squilibri emersi nel corso del 1969.

La produzione industriale, dopo una breve ripresa nei primi due mesi dell'anno, che ha consentito il ritorno ai livelli antecedenti agli scioperi, non ha ulteriormente progredito, restando quindi lontana dalle elevate tendenze di espansione registrate nel passato. L'aumento nel primo semestre, rispetto al primo semestre del 1969, risulta, infatti, inferiore al 4 per cento, contro il 7 per cento dello scorso anno.

Il mancato ritorno alla normalità può essere attribuito a molteplici fattori, che hanno interessato in misura diversa i vari settori industriali.

Soprattutto sono emerse, a livello di azienda, difficoltà di ordine organizzativo legate alla applicazione dei nuovi contratti e della nuova normativa di lavoro e alle tensioni nella contrattazione articolata.

In alcuni settori, quale la chimica di base e la siderurgia, ha inoltre operato come fattore frenante l'inadeguatezza degli impianti connessa all'insufficiente sviluppo degli investimenti nel passato.

Si può invece escludere che l'attività produttiva sia stata frenata da un inadeguato sviluppo della domanda.

La domanda interna per consumi, infatti, stimolata dagli aumenti dei redditi monetari delle famiglie, ha esercitato un impulso notevole; quanto agli investimenti, le iniziative programmate dalle imprese pubbliche e private hanno assunto un'intensità notevole, anche se nella fase di realizzazione hanno incontrato crescenti difficoltà di finanziamento.

A conferma della buona espansione della domanda interna, si è verificato un sensibile incremento delle importazioni — soprattutto di beni finali, sia di consumo sia di investimento (ad un tasso superiore al 20 per cento) — che ha consentito di colmare, almeno in parte, il divario tra produzione interna e domanda.

Le esportazioni, che da anni costituivano l'elemento più dinamico della domanda, hanno seguito l'andamento della produzione, contrandosi bruscamente nell'ultima parte del 1969 e recuperando poi solo in parte tali perdite. Anche se connesso alla minore dinamica del commercio mondiale e ad un aumento dei prezzi interni più ampio di quelli esteri, il rallentamento delle esportazioni è soprattutto il risultato delle carenze dell'offerta, che hanno allungato e reso incerti i termini di consegna delle merci italiane, tanto da provocare in alcuni settori la perdita di importanti quote di mercato.

La bilancia commerciale ha, quindi, subito finora un netto peggioramento, compensato, peraltro nei risultati complessivi della bilancia dei pagamenti, dal totale assorbimento del disavanzo nei movimenti di capitale (che dai 1.100 miliardi dei primi 7 mesi del 1969 si è ridotto ai 18 miliardi nel 1970), in virtù sia dei provvedimenti di controllo delle esportazioni di capitali adottati dalla Banca d'Italia nello scorso febbraio, sia delle importanti operazioni di prestiti privati e pubblici effettuati sul mercato estero.

9. — L'andamento produttivo stagnante riscontrato nella prima parte del 1970 spiega il perdurare di tensioni nel sistema dei prezzi ed il deterioramento degli squilibri aziendali.

Particolarmente elevato appare l'aumento dei prezzi nel settore dei beni di investimento e nelle costruzioni, mentre si registra anche un parziale trasferimento degli aumenti dei prezzi all'ingrosso su quelli al consumo.

Nel complesso, rispetto alla situazione del 1969 caratterizzata dall'insorgere pressoché simultaneo di spinte inflazionistiche, internazionali ed interne, nei primi mesi del 1970 si è manifestata una attenuazione di alcuni importanti elementi di tensione: resta, tuttavia, il problema dell'assorbimento dei maggiori costi aziendali, derivanti dai nuovi livelli retributivi e dal più alto costo del denaro.

Il ristagno della produzione ed il parallelo rallentamento dei ritmi di lavoro — fronteggiato dalle aziende attraverso la creazione

di nuovi posti di lavoro — hanno, infatti, frenato in misura marcata lo sviluppo della produttività e dei ricavi aziendali.

In queste condizioni, il mantenimento degli equilibri aziendali, nonostante il parziale trasferimento dei maggiori costi sui prezzi, non è risultato agevole soprattutto per le imprese di minori dimensioni. La inevitabile contrazione dei margini disponibili per l'autofinanziamento è intervenuta in una situazione nella quale più urgente appariva l'esigenza di accelerare il processo di investimenti per ampliare la capacità e predisporre le condizioni di un regolare sviluppo della produzione, anche in presenza di mutamenti nelle combinazioni dei fattori produttivi.

10. — Le difficoltà di realizzare interamente, nella prima parte del 1970, gli investimenti programmati, sono state aggravate dal persistere di distorsioni sia nella finanza pubblica sia nel mercato finanziario.

Il non previsto rallentamento dell'attività produttiva si è riflesso, in presenza di una domanda per consumi anche più sostenuta del previsto, in una minore formazione di risparmio reale, la quale a sua volta è rispecchiata dal rallentamento nella formazione di attività finanziarie.

E ciò senza escludere che, almeno in parte, quest'ultimo fenomeno sia dovuto anche al dirottamento del risparmio reale verso forme di impiego di carattere speculativo o verso beni-rifugio.

Quanto all'andamento della finanza pubblica, le dimensioni del disavanzo e il modo in cui è stato finanziato hanno provocato tensioni ed effetti squilibranti di notevole entità sull'intero circuito di finanziamento dell'economia.

Nei primi sei mesi del 1970, infatti, il fabbisogno finanziario del tesoro, della Cassa depositi e prestiti e delle aziende autonome è raddoppiato rispetto al corrispondente periodo del 1969, in gran parte per cause occasionali e contingenti (scioperi del personale che hanno determinato slittamenti di spese dal 1969 al 1970 e i rallentamenti nell'attività di riscossione delle entrate tributarie).

Inoltre, così come era avvenuto nell'ultima parte del 1969, permanendo lo scarso successo delle emissioni di titoli, il disavanzo è stato coperto quasi esclusivamente attraverso creazione di base monetaria. A parità di creazione complessiva di base monetaria — la cui espansione è avvenuta nella misura prevista nonostante la minore dinamica dell'attività produttiva — la copertura del disa-

vanzo del tesoro ha determinato una contrazione dei finanziamenti diretti al sistema bancario da parte della Banca d'Italia e quindi, indirettamente, un assottigliamento dei margini disponibili per gli impieghi delle aziende di credito. Le difficoltà per le banche di concedere crediti risultavano poi aggravate dalla maggiore preferenza dei privati per depositi in conto corrente, più liquidi e remunerati a tassi più elevati, rispetto ai depositi a risparmio: per tale via risultava, infatti, ulteriormente ridotta la liquidità delle banche, dato l'obbligo di fronteggiare i conti correnti con riserve in contante o buoni ordinari del tesoro.

Vi è, infine, da considerare che nel periodo in esame le banche si sono trovate nella necessità di fronteggiare in maggior misura le difficoltà finanziarie di importanti gestioni pubbliche, in particolare nel settore sanitario e della finanza locale.

Anche il credito bancario risultava quindi insufficiente per il finanziamento degli investimenti programmati. In particolare, le imprese industriali di medie e piccole dimensioni si sono trovate in difficoltà in quanto la possibilità di fare ricorso agli istituti speciali di credito, finanziatori tradizionali a medio e lungo termine degli investimenti industriali, è andata progressivamente deteriorandosi, dopo il successo delle emissioni di obbligazioni a più alto tasso di interesse effettuate all'inizio dell'anno.

L'insufficiente formazione del risparmio e gli effetti dell'abbandono della politica di sostegno da parte della Banca d'Italia hanno, infatti, determinato un'ulteriore caduta dei corsi delle obbligazioni e quindi ridotto i margini per le operazioni di prestito per gli istituti speciali, sottoposti peraltro a richieste sempre più pressanti da parte delle imprese.

GLI INTERVENTI DI POLITICA ECONOMICA NEL 1970.

11. — A metà anno, dunque, di fronte a tale complesso quadro di squilibri e di tensioni, si è precisata l'esigenza di una manovra articolata di politica economica, diretta principalmente a:

- consentire l'effettuazione e il finanziamento degli investimenti programmati sia produttivi sia sociali;

- creare, all'interno delle aziende, le condizioni per una rapida ripresa produttiva.

Il primo obiettivo, per sua natura, richiede l'utilizzazione degli strumenti tipici della

manovra di breve periodo, cioè la politica fiscale e la politica monetaria. In questo senso il Governo ha operato predisponendo il decreto-legge del 27 agosto scorso, attualmente all'esame del Parlamento per la conversione in legge, e definendo poi interventi fondamentali di politica monetaria attraverso le deliberazioni del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio del 16 settembre scorso.

Il secondo obiettivo richiede la formulazione di un chiaro quadro di interventi, programmato in un arco temporale pluriennale, ma con preciso calendario e rigorose scelte prioritarie, atti a rimuovere le carenze nei settori nei quali più pressanti si rivelano i bisogni sociali: in particolare, l'edilizia abitativa e la sanità. Questo sistema di interventi, che passa attraverso il risanamento graduale delle situazioni più critiche della finanza (enti mutualistici e finanza locale), fornendo un preciso orizzonte alla soluzione di decisivi problemi di ordine sociale, dovrebbe costituire la base per il ristabilimento di un pieno concorso delle classi lavoratrici alla ripresa produttiva nel settore industriale. Le iniziative che in questi campi il Governo va definendo attraverso la costante consultazione delle organizzazioni sindacali, sono illustrate nella terza parte di questa relazione.

12. — Il decreto-legge di agosto costituisce il primo atto della strategia di politica economica di breve periodo messa a punto dal Governo.

La linea di intervento prescelto deriva dalla constatazione che il sistema economico italiano nel suo complesso non denuncia insufficienza di capacità produttiva né carenze di manodopera: non è, pertanto, in situazione di piena occupazione.

Le strozzature e gli squilibri esistenti, quando non siano imputabili a deficienze strutturali, riguardano settori specifici e devono essere fronteggiati con interventi selettivi. Una indiscriminata politica di contenimento della domanda non appare, quindi, proponibile in una fase nella quale sia le esportazioni sia gli investimenti trovano difficoltà a realizzarsi nella misura desiderata. Da tali premesse discende il criterio generale a cui si ispirano i provvedimenti deliberati il 27 agosto.

Si è provveduto infatti, in primo luogo, a reperire maggiori entrate fiscali destinate ad alleggerire il peso del disavanzo del settore pubblico sul mercato monetario, libe-

rando in tal modo risorse per il finanziamento degli investimenti produttivi. Si è così inteso promuovere un mutamento di composizione della domanda spostando risorse dall'area dei consumi privati agli investimenti, attraverso una correzione dei modi di finanziamento della spesa pubblica.

In secondo luogo, sono state adottate misure finanziarie e incentivi fiscali per consentire che la minore domanda di risparmio da parte del settore pubblico sia effettivamente utilizzata dai settori produttivi per la ripresa degli investimenti.

Si è, infine, intrapresa concretamente la azione di risanamento delle situazioni più critiche della finanza pubblica attraverso la devoluzione delle maggiori entrate fiscali ad un apposito «conto speciale per il ripiano delle gestioni mutualistiche e per la ristrutturazione dell'assistenza sanitaria», da istituire presso la tesoreria centrale. In tal modo la manovra di politica anticongiunturale si salda con l'azione di più lungo periodo, diretta al superamento delle più gravi carenze nei servizi e nelle infrastrutture sociali.

Quanto all'entità del prelievo, che si commisura in circa 700 miliardi su base annua, la necessità di riequilibrare la situazione ha indubbiamente imposto alla collettività un rilevante sacrificio, che risponde, tuttavia, a precise finalità di interesse generale: la ripresa del processo di espansione degli investimenti produttivi e dell'occupazione e l'avvio concreto delle azioni programmate nel campo degli impieghi sociali.

Dei 700 miliardi di maggiori entrate, circa 250 sono reperiti con l'aumento dell'imposta sulla benzina, cioè su un consumo di massa che consente un rapido gettito. Altri 250 miliardi, attraverso l'aumento di aliquote fiscali nel campo sia della imposizione indiretta sia dell'imposizione diretta, seguendo il criterio di ripartire l'onere su una vasta gamma di settori, in modo da realizzare una distribuzione che tenga conto delle diverse capacità contributive. Infine, circa 200 miliardi saranno acquisiti con l'aumento delle aliquote contributive per l'assistenza di malattia a carico delle imprese: tale provvedimento, tuttavia, decorre dal 1° gennaio 1971, al fine di consentire alle imprese di predisporre le condizioni per assorbire il maggior onere.

Le misure di rilancio degli investimenti sono costituite dalla concessione o dalla proroga di sgravi fiscali e da interventi di incentivazione finanziaria.

Nel primo senso operano:

- la proroga del credito di imposta per i nuovi investimenti, che fu concesso con i provvedimenti congiunturali del 1968;

- l'esenzione da oneri fiscali delle plusvalenze realizzate dalle imprese mediante la cessione di azioni in portafoglio e di immobili, a condizione che il ricavato sia devoluto a investimenti fissi;

- l'esenzione dall'imposta sul patrimonio delle società degli aumenti di capitale che siano destinati alla emissione di nuove azioni e la riduzione del 10 per cento dell'imposta sulle società che chiedano entro il 1973 di essere quotate in borsa;

- l'abolizione dell'imposta di ricchezza mobile e dell'imposta sulle obbligazioni per gli interessi sui mutui e sulle obbligazioni che siano emessi all'estero da ora sino alla entrata in vigore della riforma tributaria;

- la proroga delle agevolazioni previste per le fusioni e le concentrazioni dalla legge 8 marzo 1965, successivamente modificata nel 1968;

- la proroga, fino alla riforma tributaria, dell'esonero dell'imposta di registro per gli aumenti di capitale.

Quanto alle misure di incentivazione finanziaria, si tratta sostanzialmente di aumenti di fondi di dotazione di istituti di credito (Mediocredito, Cassartigiani, Sezione credito per la cooperazione della Banca Nazionale del Lavoro) e di integrazioni negli stanziamenti per la concessione del concorso statale e nei fondi di leggi speciali per il credito agevolato.

In conclusione, per effetto della complessa manovra messa a punto con il decreto, le imprese industriali potranno usufruire, per la realizzazione dei programmi di investimento, di molteplici canali finanziari, che, nella situazione preesistente, si andavano progressivamente restringendo.

Il sistema bancario, infatti, liberato dall'onere di coprire le esigenze della finanza mutualistica, dispone di maggiori risorse per impieghi produttivi; gli istituti speciali di credito possono impiegare al più presto l'aumento diretto dei propri fondi per soddisfare le numerose richieste di credito rimaste senza possibilità di accoglimento; il mercato azionario dovrebbe risultare tonificato dalle previste agevolazioni fiscali e le stesse operazioni di prestiti all'estero risulteranno notevolmente più vantaggiose per le nostre imprese a seguito degli sgravi dalle imposte reali per interessi sui mutui e obbligazioni.

13. — Per conseguire l'obiettivo di investimenti programmati, appare indispensabile ripristinare la piena funzionalità dei diversi canali di intermediazione finanziaria dai quali nell'assetto istituzionale del nostro sistema dipende, in misura più elevata che in altri Paesi, il meccanismo di finanziamento dell'attività produttiva.

A tal fine, a fronte della manovra fiscale, - che di per sé esercita effetti restrittivi sulla domanda - e per rendere operanti le iniziative per il rilancio degli investimenti contenuti nel decreto di agosto, il Governo ha inteso effettuare una manovra monetaria di carattere espansionistico, diretta ad eliminare le tensioni più gravi del mercato finanziario. La manovra in questione, che si è tradotta nei provvedimenti del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio del 16 settembre, completa il disegno di politica economica di breve periodo con la tempestività necessaria per evitare rischi di cadute recessive: uno sfasamento temporale più ampio tra manovra fiscale e manovra monetaria avrebbe potuto compromettere l'esito dell'intera strategia.

Le caratteristiche del sistema finanziario italiano pongono alle autorità monetarie complessi problemi nello sforzo volto ad indirizzare il risparmio verso le forme giudicate economicamente e socialmente più convenienti: si riscontra, infatti, con particolare accentuazione nel momento attuale, una sfasatura tra le preferenze dei risparmiatori, nettamente orientate a favore delle attività finanziarie a breve termine, e le esigenze del finanziamento degli investimenti pubblici e privati, necessariamente fondato sul credito a medio e lungo termine.

Per superare tale squilibrio è quindi necessaria, da parte degli intermediari finanziari, una costante trasformazione di debiti a breve termine in attività finanziarie a medio e lungo termine. Compito fondamentale di queste azioni è di permettere il collocamento delle emissioni di titoli a medio e lungo termine.

La forma tecnica di intervento utilizzata nel passato a tale scopo consisteva, come si è ricordato, nelle operazioni di mercato aperto della Banca Centrale, condotte in misura tale da mantenere sufficientemente stabili, almeno fino al 1969, i livelli dei corsi, favorendo l'acquisto di titoli anche da parte delle aziende di credito e di privati.

Si deve, peraltro osservare che il campo di manovra di tali operazioni è ristretto per legge ai titoli emessi dallo Stato o per conto

dello Stato, rimanendo quindi esclusi dalla possibilità di essere assorbiti direttamente i titoli emessi dalle imprese pubbliche e dagli istituti di credito mobiliare, che finanziano gran parte degli investimenti produttivi.

A seguito delle vicende monetarie internazionali e del mercato interno, le operazioni di mercato aperto sono state effettuate a tassi di interesse via via crescenti. Tale circostanza, unita alla minore formazione di risparmio reale, ha determinato una scarsa propensione dei privati e delle banche ad assorbire le nuove emissioni e, di conseguenza, si sono fortemente ridotte le disponibilità degli istituti speciali.

Di fronte a tale situazione, il Comitato per il credito ha scelto una seconda via di intervento, basata sulla manovra della composizione delle riserve obbligatorie delle banche.

Si è infatti stabilito che la Banca d'Italia, a seconda delle esigenze del momento, autorizzerà le aziende di credito a modificare la composizione delle proprie riserve obbligatorie tra contanti e buoni ordinari del Tesoro da un lato, e titoli a lungo termine dall'altro.

In luogo di contante o buoni ordinari del Tesoro, le banche avranno, quindi la possibilità, nella misura stabilita dalla Banca d'Italia, di vincolare titoli a reddito fisso, e in particolare le obbligazioni emesse dagli istituti di credito mobiliare che incontrano le maggiori difficoltà di collocamento sul mercato.

La manovra potrà attuarsi sia autorizzando variazioni nelle riserve esistenti, nel qual caso si consentirà una immediata liberazione di contante già vincolato e quindi un aumento della liquidità delle banche, sia autorizzando il deposito di titoli in luogo di contante per le riserve di nuova costituzione, nel qual caso l'effetto espansivo deriverà a parità di base monetaria, dalla diminuzione del coefficiente di riserva.

UN PRIMO QUADRO DEI RISULTATI ECONOMICI DEL 1970.

14. — Gli effetti della descritta manovra di politica economica dovrebbero consentire, secondo le attese, di modificare in senso espansivo e di riequilibrare già nell'anno in corso l'evoluzione in atto nel nostro sistema economico.

Considerando le implicazioni dei provvedimenti assunti, si può, quindi, formulare per grandi linee un quadro dei probabili risultati economici del 1970.

Il reddito nazionale dovrebbe aumentare, rispetto al 1969, del 6,5-7 per cento in termini

reali: si tratta di un risultato di non poco conto ma si deve tener presente che esso nasconde, in larga misura, un effetto puramente statistico, essendo l'aumento commisurato ai valori particolarmente bassi raggiunti dall'attività industriale nell'autunno scorso, e riflettendo quindi, in gran parte, un fenomeno di puro « recupero ».

L'andamento all'interno del 1970 non sarebbe, pertanto, particolarmente dinamico.

Dal lato della domanda, sembra certo che l'aumento dei consumi privati dovrebbe risultare notevolmente più sostenuto di quello del reddito (8-9 per cento) in relazione alla considerevole espansione dei redditi delle famiglie. Il rallentamento delle imposte dirette, ampliando il reddito disponibile delle famiglie, dovrebbe facilitare tale andamento, senza particolari spostamenti nella propensione al consumo.

Quanto agli investimenti, la valutazione dei possibili risultati appare finora molto ardua, sia perché costituiscono l'elemento della domanda che in maggior misura appare condizionato dagli effetti dei provvedimenti di rilancio, sia perché, almeno nel settore delle costruzioni, i dati disponibili non permettono di interpretare chiaramente le tendenze effettive.

Da un lato, infatti, gli indicatori circa l'impiego dei fattori produttivi — occupazione e materiali da costruzione — concordano nel fornire, ancora per il 1970, un quadro nettamente espansivo; dall'altro, i dati sull'apertura e chiusura dei cantieri, sugli stati di avanzamento dei lavori, sull'attività nei grandi comuni porterebbero a ritenere che l'edilizia sia già entrata in una fase di decelerazione.

Nell'ambito della domanda di investimento, un impulso vigoroso dovrebbero registrare gli impianti e le attrezzature (con un aumento superiore al 10 per cento rispetto al 1969) in linea con i programmi delle imprese sia pubbliche sia private.

L'attività di scambi con l'estero dovrebbe chiudersi con una cospicua riduzione dell'avanzo di parte corrente; e ciò risponde all'esigenza di una più ampia utilizzazione del risparmio per investimenti.

Risulterà anche nettamente ridotto il disavanzo dei movimenti di capitali.

Per quanto riguarda i prezzi, le tendenze più recenti, che mostrano un'apprezzabile decelerazione rispetto alla prima parte dell'anno, portano a ritenere che il livello generale dovrebbe risultare, rispetto alla media del 1969, di poco superiore al 6 per cento.

PARTE SECONDA

OBIETTIVI E PROSPETTIVE PER IL 1971

PROSPETTIVE E DIRETTIVE DI POLITICA ECONOMICA
PER L'ANNO 1971.

15. — Si può fin d'ora ritenere che, nel 1971, la disponibilità di risorse produttive consentirà al sistema economico italiano di crescere ad un saggio elevato, non inferiore, per lo meno, ai valori tendenziali dell'ultimo quinquennio. Come si è già detto, infatti, la capacità produttiva esistente non è stata appieno utilizzata nel 1970, mentre nuova capacità si aggiungerà come risultato dei non bassi investimenti compiuti nell'ultimo biennio. Né si può ritenere, in base ai più recenti dati sull'andamento delle forze di lavoro e sullo esodo dall'agricoltura, che possa manifestarsi una scarsità generalizzata di mano d'opera.

Una rapida crescita del reddito nazionale, dell'ordine di grandezza del 6 per cento in termini reali, che consenta di riguadagnare definitivamente il terreno perduto tra la fine del 1969 e l'inizio del 1970, è dunque un obiettivo raggiungibile. Si tratta di un obiettivo, non di una previsione: l'effettivo conseguimento di esso dipende dal verificarsi di alcune condizioni, su cui può in varia misura influire l'azione pubblica.

16. — Non solo la dimensione complessiva ma anche la composizione dell'incremento di prodotto nazionale deve ovviamente costituire un obiettivo per la politica economica, tuttavia prima ancora di tentare qualche specificazione dell'obiettivo generale di sviluppo, si deve ricordare che condizione preliminare e necessaria per il raggiungimento di questo e di altri fini è che l'attività produttiva non subisca ulteriori interruzioni, come già avvenne nei primi mesi del 1970, per il rinnovarsi in forma acuta di conflitti di lavoro. Sarebbe inesatto affermare che l'azione pubblica non possa in alcun modo influire sul verificarsi di questa condizione.

È preciso impegno del Governo, come si dirà oltre, intraprendere con decisione una azione di riforme volta ad eliminare le esistenti carenze sociali che hanno ora esasperato ora direttamente motivato le situazioni di conflitto. Appare, peraltro, evidente che qualsiasi impedimento alla produzione non dipendente da insufficienza di risorse o da carenze di do-

manda provocherà difficoltà obiettive all'esecuzione delle riforme desiderate, nonostante l'impegno politico del Governo.

17. — Due esigenze devono ispirare la fissazione degli obiettivi di composizione del prodotto nazionale ottenibile nel 1971: quella, già menzionata, di avviare le riforme, al fine di aumentare sia la dotazione di capitale sociale nel Paese sia il flusso di servizi sociali per la collettività, procedendo, anche per questa via, ad una meno ineguale distribuzione del prodotto reale; quella di garantire un elevato livello di investimenti produttivi. Questi due obiettivi sono strettamente connessi, anche per quanto riguarda la loro attuazione. L'esigenza di sostenere gli investimenti produttivi ad un livello elevato non risponde, per l'azione pubblica, ad una logica di accumulazione fine a se stessa, ma viene considerata strumentale ad altre, più importanti finalità: quella di ridurre la disoccupazione e la sottoccupazione, consolidando al tempo stesso la tendenza alla riduzione dei ritmi e degli orari di lavoro; quella di aumentare la quantità o di migliorare la qualità degli impieghi sociali del reddito; quella di accelerare il processo di sviluppo nelle aree più povere del Paese. Le riforme, per parte loro, non solo trovano in se stesse la loro giustificazione, ma eliminano alcuni degli ostacoli esistenti alla crescita della produzione e si traducono in spese che, come si dirà, possono costituire uno stimolo indispensabile all'attività produttiva.

Ci si deve, pertanto, porre come obiettivo di breve periodo un saggio di crescita degli investimenti complessivi (in impianti ed attrezzature, in abitazioni, in opere pubbliche) almeno pari a quello del reddito nazionale.

18. — Occorre, anzitutto, accertare se gli obiettivi appena enunciati di rapida espansione del reddito nazionale e degli investimenti complessivi siano compatibili con i vincoli che derivano dalla duplice esigenza di non provocare squilibri nei nostri conti con l'estero e di non causare aumenti di prezzo dovuti ad un eccesso di domanda.

Tenendo presente l'andamento previsto del commercio mondiale, la dinamica delle esportazioni italiane in condizioni di non mutata competitività rispetto all'anno in corso e la propensione ad importare merci e servizi dall'estero, si può ritenere che gli obiettivi di sviluppo indicati per il reddito e per gli investimenti siano compatibili con un ulteriore riassorbimento dell'avanzo delle partite cor-

renti della bilancia dei pagamenti. Qualora si manifestasse la tendenza ad una crescita delle esportazioni più rapida di quella prevista, il ritmo di esecuzione degli investimenti dovrebbe essere corrispondentemente accelerato, per utilizzare in maggiore misura all'interno tutte le risorse prodotte.

Per converso, un eventuale non previsto deterioramento dei conti con l'estero potrebbe giustificare un rallentamento dell'espansione, sempre che non sia possibile compensarlo attraverso altre misure dirette ad impedire la riduzione al disotto di un limite accettabile delle nostre riserve valutarie.

Grazie alle già menzionate disponibilità di risorse e posto che si verifichino alcune condizioni di equilibrio sul mercato finanziario, la desiderata crescita del reddito nazionale, di cui è stato indicato l'ordine di grandezza nel 6 per cento, potrà aver luogo con un saggio di aumento del livello generale dei prezzi notevolmente inferiore a quello del 1970.

19. — Se il reddito nazionale cresce nella misura desiderata, si può prevedere, tenendo presente l'andamento del reddito disponibile e la propensione al consumo, che i consumi privati crescano di circa il 7 per cento in termini reali. Poiché il Governo non intende, in condizioni di normalità, incidere ulteriormente sulla domanda per consumi privati dopo i recenti inasprimenti fiscali, una crescita eccessiva dei consumi pubblici dovrebbe necessariamente avvenire (come già nel 1970) a spese degli investimenti complessivi (che includono le opere pubbliche). Pertanto l'aumento dei consumi pubblici dovrà essere contenuto entro limiti tali da consentire agli investimenti di aumentare ad un saggio almeno pari a quello del reddito nazionale.

Sarà compito della nuova Commissione mista Bilancio-Tesoro per il controllo della spesa pubblica precisare i limiti che la spesa pubblica dovrà osservare per rispettare questo vincolo.

20. — Le condizioni di compatibilità fra gli obiettivi indicati dovranno essere continuamente verificate, nel corso del tempo, per fronteggiare gli inevitabili scostamenti dei fenomeni reali dalle ipotesi formulate, in relazione, soprattutto, al manifestarsi di eventi esterni per ora non prevedibili. Fin d'ora, comunque, è possibile individuare alcuni problemi che si porranno all'azione pubblica e alcune condizioni di cui essa dovrà assicurare il soddisfacimento.

Il raggiungimento di un elevato livello di investimenti è subordinato ad una duplice condizione: l'esistenza di corrispondenti intenzioni di investimento, che dovranno essere opportunamente integrate dai programmi pubblici; la possibilità di procedere senza remore al finanziamento degli investimenti desiderati. Si pongono così sia un problema di domanda, sia un problema finanziario.

21. — Le previsioni ora possibili sull'andamento degli investimenti privati e la conoscenza dei piani delle imprese pubbliche approvati dal Governo inducono a ritenere che la domanda di investimenti in impianti ed attrezzature continui nel 1971 ad espandersi in misura elevata, e comunque superiore al 10 per cento in termini reali. Fra l'altro, i provvedimenti di stimolo adottati nell'agosto e nel settembre di quest'anno eserciteranno pienamente i loro effetti nell'anno prossimo.

Previsioni meno positive si possono avanzare circa gli investimenti in abitazioni. In mancanza di specifici interventi, i sintomi di marcato rallentamento già avvertibili in questo settore si accentuerebbero ed il livello degli investimenti cadrebbe al disotto di quello dell'anno in corso, con conseguenze negative, dirette e indirette, sull'occupazione del settore nonché sulla produzione, sugli investimenti e sull'occupazione delle industrie legate alla edilizia. Un andamento « spontaneo » degli investimenti in abitazioni appare dunque incompatibile con gli obiettivi di espansione in precedenza fissati.

Sotto questo aspetto, si manifesta un importante rapporto di complementarità fra politica di espansione nel breve periodo e politica di sviluppo programmato e di riforme.

Nel 1971, pertanto, l'impegno del Governo di avviare a soluzione il problema della casa dovrà trovare rapida attuazione.

Per quanto riguarda l'intervento diretto dello Stato nel settore delle costruzioni, si opererà con nuove e rapide procedure, in modo da ottenere, già nel 1971, un sensibile aumento della quota rappresentata dall'attività pubblica, oggi caduta ad un livello estremamente basso. È certo, tuttavia, che l'accelerazione dell'intervento pubblico non potrebbe compensare, nel 1971, una forte contrazione dell'attività edilizia privata. È, pertanto, necessario definire al tempo stesso provvedimenti di sostegno degli investimenti previsti nel settore, i quali concilino le esigenze congiunturali con quelle di una maggiore rispondenza alla domanda dei ceti popolari e di una più rigorosa disciplina urbanistica che non

consenta il ripetersi di passati abusi. Nella terza parte di questa relazione si accenna alla direttiva di azione in questo settore.

22. — Il finanziamento del livello desiderato di investimenti potrebbe essere compromesso da un irregolare funzionamento dei circuiti finanziari, tale da richiedere una creazione di liquidità in misura ritenuta incompatibile, dato l'incremento di prodotto reale, con la stabilità monetaria.

Il permanere di distorsioni nei canali finanziari può, dunque, determinare effetti inflazionistici, anche in una situazione di sostanziale equilibrio tra domanda e offerta globale.

Questa situazione si è già determinata nel corso del 1970 ed è per fronteggiarla che il Governo ha adottato i provvedimenti descritti nei paragrafi precedenti. L'azione pubblica continuerà anche nel 1971 ad ispirarsi al criterio di impedire, per quanto possibile, che vincoli di natura finanziaria comprimano le reali possibilità di espansione del sistema; e, quindi, di agire in modo selettivo sulle cause specifiche che provocano tali squilibri, piuttosto che, in modo generalizzato, sull'intero arco della domanda.

23. — Gli obiettivi e le direttrici di politica economica di breve periodo indicati nei paragrafi precedenti sono stati già fin d'ora verificati, quanto alla loro compatibilità, da una prima analisi. Naturalmente, date le informazioni delle quali oggi si dispone, si tratta di una prima e approssimativa ipotesi, che gli organi di programmazione dovranno costantemente verificare e approfondire nei prossimi mesi.

In base a questa analisi, partendo dagli obiettivi di sviluppo del reddito e dagli investimenti in termini reali, fissati nei paragrafi 18 e 19, è possibile — tenendo conto delle prevedibili variazioni nel livello dei prezzi — indicare in un ordine di grandezza di 14.000 miliardi il volume degli investimenti lordi, in valore corrente, da realizzarsi nel 1971.

Considerando l'incremento prevedibile delle scorte liquide e degli investimenti finanziari, il fabbisogno complessivo salirebbe a circa 17.000 miliardi.

Tale fabbisogno potrà essere soddisfatto per 10.000 miliardi da finanziamenti esterni, provenienti dal sistema creditizio e dal mercato dei capitali interno ed internazionale, e per il resto dal risparmio interno ai settori.

Tenendo conto della prevedibile formazione di risparmio nell'ambito del settore statale non più di un quarto del finanziamento ester-

no potrà essere destinato a soddisfare il fabbisogno complessivo del settore pubblico (disavanzo del Tesoro, della Cassa depositi e prestiti e delle aziende autonome).

A tali condizioni, appare possibile finanziare il livello previsto di investimenti.

Occorre, tuttavia, insistere sull'importanza della condizione che fissa dei limiti al disavanzo di cassa del settore pubblico. Ove tali limiti fossero superati a causa della continua lievitazione delle spese correnti del settore, la conseguente diminuzione di risparmio pubblico potrebbe compromettere il raggiungimento dell'obiettivo di investimenti o provocare una diminuzione dei finanziamenti destinati ad altri settori al fine di evitare squilibri tra domanda complessiva e risorse reali.

Il volume previsto di finanziamenti esterni presuppone un sensibile aumento, rispetto all'anno in corso, della propensione del pubblico ad indirizzare il risparmio verso attività finanziarie e in particolare verso il mercato obbligazionario. Questa ipotesi è giustificata sia dal rallentamento delle tensioni verificatesi nel recente passato sui mercati internazionali per quanto riguarda i tassi di rendimento, sia dalle migliori prospettive circa l'evoluzione dei prezzi interni.

PARTE TERZA

AZIONI PROGRAMMATICHE E RIFORME

I CRITERI DELL'INTERVENTO.

24. — Il Governo è consapevole del nesso indissolubile tra problemi del breve periodo e problemi di fondo della struttura economica e sociale del Paese.

Le misure intese a ristabilire le condizioni finanziarie dell'espansione, illustrate nelle pagine precedenti di questa relazione, devono essere accompagnate dall'immediato avvio delle azioni programmatiche dirette a sciogliere i nodi dello sviluppo economico italiano.

Questo impegno pone la necessità di definire con chiarezza:

a) il metodo di elaborazione delle scelte;
b) la indicazione esplicita della strategia globale delle azioni da intraprendere;

c) una prima precisa indicazione dei contenuti delle azioni programmatiche.

a) Il Governo è attualmente impegnato nella definizione dei contenuti di alcune fon-

damentali azioni programmatiche di importanza decisiva per lo sviluppo economico e sociale del nostro Paese.

Nella definizione dei « progetti » di azioni pubbliche si concreta l'avvio del nuovo programma economico nazionale.

Pur in assenza di una disciplina legislativa delle procedure di piano, si vuole assicurare, così, la necessaria apertura del processo di decisione politica alle istanze di partecipazione democratica; in primo luogo delle organizzazioni sindacali e delle Regioni.

Il confronto tra posizioni del Governo e orientamenti delle forze sociali non è un negoziato, né dà luogo ad un processo decisionale di tipo corporativo. Al termine di questo confronto, Governo e Parlamento potranno, con consapevole autonomia, assumere le decisioni definitive.

Gli incontri con le organizzazioni sindacali, che interessano in questa fase la politica della casa e la riforma sanitaria — e si estenderanno agli altri temi delle azioni programmatiche — impostano un corretto rapporto fra sede della responsabilità politica e istanze dei lavoratori.

Le riforme sono condizioni essenziali perché l'economia nazionale, e i lavoratori in particolare, non siano chiamati ciclicamente a sopportare gli oneri derivanti dalle carenze dei principali servizi di cui una società moderna ha bisogno per utilizzare compiutamente i fattori produttivi disponibili.

Il confronto attorno ai temi sui quali la azione di Governo è impegnata deve subito estendersi alle Regioni, cui la Costituzione affida, soprattutto in materia di investimenti sociali, responsabilità precise e rilevanti.

Un processo di programmazione che operi attraverso « progetti » non deve tradursi in una spinta all'accentramento. Al contrario, è necessario garantire subito, anche in questa fase « costituente » dell'ordinamento delle Regioni a statuto ordinario, sia il contributo regionale alla costruzione delle scelte generali, sia l'assunzione di un ambito di responsabilità operativa delle Regioni. Le scelte riguardanti il passaggio delle funzioni, competenze ed uffici alle Regioni nelle materie indicate dalla Costituzione, non devono nascere, infatti, da una astratta misura burocratica ma da una valutazione dei compiti da svolgere e dei problemi sostanziali da risolvere.

b) Le azioni programmatiche — e le riforme che ad esse si legano — tendono ad eliminare gli squilibri strutturali di cui si è fatto cenno.

I due obiettivi fondamentali delle azioni programmatiche restano, dunque, quelli della unificazione economica del Paese e del rafforzamento delle infrastrutture pubbliche e dei servizi sociali.

I due ordini di problemi si legano in modo indissolubile: una crescita come quella del recente passato, fondata sullo spostamento di forze di lavoro verso le zone del nord ove si concentrano capitali e capacità imprenditoriali, ha conseguenze intollerabili sui costi sociali (delle aree, delle abitazioni, dei trasporti) e sulle finanze degli enti locali.

L'espansione degli investimenti sociali deve essere rigorosamente coordinata con le politiche di localizzazione degli investimenti produttivi nelle regioni del Mezzogiorno.

c) Le azioni programmatiche principali, delle quali si espongono di seguito gli orientamenti, riguardano:

i progetti sociali che sono attualmente in preparazione nei settori delle abitazioni e della sanità; successivamente saranno affrontati i problemi dei trasporti e della scuola;

le politiche per gli investimenti produttivi, concernenti: il rinnovamento dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, la ripresa della contrattazione programmata, i programmi degli investimenti delle partecipazioni statali, l'agricoltura.

I PROGETTI SOCIALI: ABITAZIONE E SANITÀ.

25. — La politica delle abitazioni e delle opere pubbliche deve misurarsi con problemi strutturali e congiunturali assai gravi, che riguardano sia l'andamento, del tutto insufficiente, degli investimenti pubblici, sia le prospettive del settore privato. Si determina così una situazione intollerabile di « caro-alloggio », che riduce in modo iniquo i salari reali dei lavoratori.

Alla radice delle difficoltà sta la situazione di dissesto urbanistico della maggior parte del territorio, che provoca una carenza di disponibilità di aree attrezzate a costi convenienti. Questa strozzatura impedisce l'espansione della produzione e determina — condizionando i livelli dei costi e dei fitti e il tipo di edilizia abitativa — la permanente insoddisfazione della domanda di alloggi di numerose categorie di cittadini.

È necessario operare in tre direzioni:

a) acquisizione di un vasto patrimonio di aree attrezzate a costi convenienti, per la realizzazione di « sistemi urbani »;

b) rilancio della edilizia abitativa pubblica e delle opere pubbliche;

c) sostegno dell'iniziativa privata nell'ambito di un rigoroso contesto urbanistico e per la costruzione di case economiche e popolari.

a) Per l'acquisizione di aree attrezzate a costi convenienti, da porre a disposizione della iniziativa pubblica e privata, il Governo ha predisposto un disegno di legge che modifica il regime dell'espropriazione di pubblica utilità, rendendo più celere il procedimento e determinando in modo più equo i criteri di indennizzo.

Al tempo stesso si modificheranno i procedimenti della legge 167 del 1962 e se ne assicurerà un finanziamento adeguato.

Sarà così possibile promuovere la sollecita realizzazione di un vasto programma per la acquisizione mediante esproprio di un rilevante patrimonio di aree, per rendere più rapida la esecuzione delle opere di urbanizzazione e dei programmi di edilizia abitativa e sociale.

b) Il rilancio dell'edilizia abitativa pubblica e delle opere pubbliche deve assumere dimensioni qualitative e quantitative tali, da un lato, da migliorare le condizioni di abitazione dei lavoratori e dei cittadini meno abbienti, dall'altro, da esercitare un'azione propulsiva sulla struttura e sulle prospettive dell'industria delle costruzioni.

Una prima esigenza da soddisfare è quella del coordinamento delle diverse iniziative del settore pubblico in un contesto programmatico coerente, sia dal punto di vista territoriale, sia dal punto di vista economico e sociale.

Tale coordinamento dovrà essere assicurato fin da ora dal CIPE, che curerà l'inquadramento dei vari programmi nella politica dell'assetto territoriale. Nei prossimi anni si dovrà realizzare una riorganizzazione di tutti gli organismi che intervengono nel settore della casa, per giungere a forme unitarie di programmazione e di intervento, garantendone l'articolazione regionale.

Il CIPE dovrà, in particolare, darsi carico di una impostazione generale della localizzazione degli alloggi che eviti di seguire in modo meccanico le spinte alla congestione: si tratta di ricondurre i nuovi insediamenti produttivi cui si lega la localizzazione delle residenze alla strategia meridionalistica dello sviluppo e ad una equilibrata visione della crescita dei maggiori sistemi metropolitani.

Il CIPE potrà, quindi, tracciare un programma di edilizia abitativa pubblica per la

realizzazione di « sistemi urbani », in stretto collegamento con i programmi di acquisizione delle aree mediante esproprio.

Dal punto di vista operativo, saranno introdotti strumenti innovativi che potranno valersi delle imprese pubbliche, onde snellire e accelerare al massimo l'esecuzione dei programmi.

c) Quanto all'industria delle costruzioni in generale, l'attuale situazione non consente di formulare previsioni positive: in mancanza di interventi, è probabile che si accentuino i sintomi di marcato rallentamento già avvertibili e che il livello degli investimenti cada, nel 1971, al di sotto di quello del 1970, con conseguenze negative sulla attività produttiva e sulla occupazione.

È, dunque, necessario predisporre rapidamente misure di intervento pubblico. Tale intervento, tuttavia, dovrà essere concepito e mantenuto entro un quadro programmatico che assicuri una razionale utilizzazione del suolo nell'ambito dei previsti strumenti per l'acquisizione di aree attrezzate e che indirizzi l'attività costruttiva verso tipi di edilizia economica e popolare.

L'iniziativa privata verrà chiamata a collaborare alla realizzazione dei sistemi urbani attraverso « convenzioni » con le imprese costruttrici e i privati proprietari.

La pressione dei problemi congiunturali giustifica, inoltre, la messa in opera di altre generali azioni di sostegno di carattere finanziario e fiscale, quale la proroga della esenzione venticinquennale sui fabbricati di nuova costruzione, a condizione che si rispettino determinate tipologie edilizie.

26. — L'obiettivo che il Governo intende raggiungere con la riforma sanitaria è di assicurare una più efficace assistenza, estesa gradualmente anche ai cittadini che oggi non ne usufruiscono. Sarà, a tal fine, istituito il Servizio sanitario nazionale, con compiti di prevenzione, cura e riabilitazione: servizio articolato, in conformità alla Costituzione, nelle Regioni e negli enti locali.

a) La nuova struttura implica: responsabilità di programmazione e di indirizzo dell'amministrazione sanitaria centrale, in modo da costituire una sede unitaria di coordinamento e di promozione dei servizi sanitari; un graduale trasferimento dell'assistenza sanitaria alle regioni ed agli enti locali, con la istituzione delle unità sanitarie locali e — in corrispondenza — con la smobilitazione graduale degli enti mutualistici; adeguate forme di partecipazione democratica al controllo e

alla gestione del servizio sanitario; il trasferimento per tappe successive al sistema tributario degli oneri di funzionamento del sistema.

Il provvedimento di riforma che il Governo intende promuovere prefigurerà l'assetto finale del nuovo sistema e disciplinerà contemporaneamente, la fase di passaggio dall'attuale regime alla nuova organizzazione sanitaria.

b) Muovendo verso la estensione della assistenza sanitaria, in tutte le sue componenti, a tutti i cittadini, si considerano prioritari alcuni interventi di miglioramento e di estensione delle prestazioni:

l'estensione a tutti i cittadini dell'assistenza ospedaliera;

l'estensione dell'assistenza medico-generica, farmaceutica e specialistica ai non abbienti (disoccupati, titolari di pensioni sociali, assistiti dei comuni e loro familiari);

l'estensione dell'assistenza a tutti gli aventi diritto oltre il limite di 180 giorni;

il passaggio all'assistenza diretta opzionale dei dipendenti statali e di quelli degli enti di diritto pubblico.

È necessario, perché questa graduale generalizzazione dell'assistenza possa realizzarsi, un solido e preciso quadro finanziario. I tempi di realizzazione della riforma sono, pertanto, collegati alla definizione di questo quadro e all'ordine di priorità che si intende seguire.

La regione dovrà, naturalmente, nell'ambito delle leggi-cornice, assolvere ai compiti costituzionalmente sanciti in questa materia.

c) Ogni sforzo di riforma va rivolto non soltanto a migliorare l'efficienza qualitativa dell'assistenza sanitaria ma anche a contenere i costi delle prestazioni.

La dilatazione della spesa sanitaria è imputabile principalmente a due componenti:

assistenza ospedaliera;

prestazioni farmaceutiche.

Queste voci incidono sul totale della spesa sanitaria rispettivamente nella misura del 38 per cento e del 32 per cento.

Negli anni 1967-1969, rispetto ad un incremento medio annuo (a prezzi correnti) dell'11 per cento per il complesso della spesa sanitaria, la spesa ospedaliera è aumentata annualmente del 17 per cento e quella farmaceutica del 12 per cento. È da notare che, diversamente da quanto ci si doveva ragionevolmente attendere, l'aumento di queste due componenti non ha affatto ridotto (se non in termini relativi) l'aumento delle altre

componenti: l'assistenza generica e quella specialistica.

Si tratta, dunque, di incidere sulle cause della dilatazione della spesa sanitaria, con provvedimenti che — in concomitanza con la istituzione del Servizio sanitario nazionale — eliminino gradualmente le distorsioni che hanno caratterizzato, in questi anni, il sistema mutualistico.

Una politica di riduzione dei costi dell'assistenza ospedaliera, che miri al tempo stesso a mantenere ed anzi ad elevare il livello delle prestazioni, può ragionevolmente influire soprattutto sulla frequenza e sulla durata della degenza.

La soluzione di entrambi questi problemi è affidata ad una diversa organizzazione dell'assistenza specialistica, che costituisca un filtro di selezione dell'afflusso all'ospedale e che attribuisca validità agli accertamenti diagnostici effettuati in sede ambulatoriale. Ciò comporta una funzione autonoma dei presidi ambulatoriali ed un coordinamento tra le prestazioni ambulatoriali e quelle ospedaliere. L'accorciamento dei tempi di diagnosi e di terapia dovrebbe condurre ad una sensibile diminuzione della durata media delle degenze.

Inoltre, l'introduzione di disincentivi al ricovero ospedaliero, soprattutto mediante la offerta di servizi polispecialistici efficienti, dovrebbe contenere e diminuire il tasso di ospedalizzazione.

Altre economie potrebbero essere realizzate impegnando la responsabilità dei sanitari e degli stessi utenti in ordine alle prescrizioni farmaceutiche, anche in relazione agli effetti negativi di un eccessivo uso di farmaci.

GLI INTERVENTI NEL MEZZOGIORNO E NEI SETTORI PRODUTTIVI.

27. — Il Governo approverà sollecitamente il disegno di legge per il finanziamento dell'attività della Cassa per il Mezzogiorno nel quinquennio 1974-1975.

Le caratteristiche fondamentali del nuovo assetto sono:

— il rafforzamento del quadro di programmazione, assicurato dall'attribuzione al Comitato interministeriale per la programmazione economica dei poteri del disciolto Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno;

— la definizione dell'ambito dell'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno, in rapporto, sia alle competenze

della amministrazione ordinaria dello Stato, sia alle attribuzioni delle regioni;

— le modalità del contributo della regione alla formulazione dei piani pluriennali di coordinamento dell'intervento nel Mezzogiorno, approvati dal CIPE.

Gli interventi pubblici nel Mezzogiorno per il quinquennio 1971-75 saranno precisati con il nuovo piano pluriennale di coordinamento in corso di elaborazione.

L'azione pubblica sarà indirizzata a promuovere la creazione di « sistemi industriali », caratterizzati da complementarietà tecnico-produttive e collegati da una rete comune di trasporti e servizi.

Questa politica di localizzazione delle attività produttive deve inserirsi in un assetto del territorio qualificato dalla creazione di aree metropolitane modernamente attrezzate, evitando il congestionamento delle zone costiere e favorendo le zone interne suscettibili di sviluppo.

La necessità di sostenere con la massima energia l'industrializzazione del Mezzogiorno e di evitare i pericoli di una ulteriore congestione delle principali zone urbane del Nord, connessi alla ripresa tumultuosa di movimenti migratori, sarà alla base degli sforzi che il Governo perseguirà nell'indirizzare, attraverso tutti gli strumenti di cui dispone, la localizzazione dei nuovi impianti industriali nel Mezzogiorno. Se tali strumenti si rivelassero insufficienti, il Governo si vedrebbe costretto a ricorrere — nell'ambito di certe zone congestionate del Paese — alla introduzione di misure amministrative di autorizzazione alla localizzazione degli impianti di rilevanti dimensioni.

Gli investimenti direttamente realizzati o promossi e incentivati dalla « Cassa » si aggireranno nel 1971 intorno ai 1.200 miliardi, con una erogazione diretta nell'anno di circa 650-700 miliardi di lire.

La Cassa sarà, in primo luogo, impegnata nella realizzazione delle infrastrutture generali e specifiche indispensabili per l'attrezzatura delle aree di localizzazione degli impianti industriali.

Questi interventi dovranno essere accelerati. A questo fine è prevista la ristrutturazione dei Consorzi di sviluppo industriale; saranno introdotte nuove e più efficienti formule di progettazione ed esecuzione, e sarà consentita l'assunzione di maggiori responsabilità tecniche della « Cassa » nelle fasi di progettazione e realizzazione.

Il sistema degli incentivi industriali dovrà essere articolato e differenziato, in ordine ai

gradi di sviluppo raggiunti dalle varie zone del Mezzogiorno, riservando la massima attenzione alle iniziative a più elevata intensità di manodopera con tassi di sviluppo più alti e con l'utilizzazione di tecnologie avanzate.

La manovra degli incentivi dovrà essere finalizzata alla promozione dei sistemi industriali.

Quanto alle infrastrutture generali, il complesso viario autostradale e a scorrimento veloce disposto in senso trasversale e longitudinale, dovrà essere arricchito di raccordi e di collegamenti di penetrazione, in maniera da vitalizzare più profondamente le zone interne.

Sono progettati interventi per i porti di interesse industriale, i porti ed approdi di interesse turistico, la utilizzazione intersettoriale delle risorse idriche.

28. — In sede CIPE sarà ripresa, estesa e resa più continuativa la politica di contrattazione programmata che ha già dato frutti positivi.

Nel corso del 1969 e del 1970, la contrattazione programmata ha svolto l'importante funzione di provocare iniziative di particolare rilievo delle grandi imprese pubbliche e private nel Mezzogiorno, con la definizione di investimenti per un ammontare globale di 1.180 miliardi di lire, che consentiranno una nuova occupazione diretta di circa 42 mila unità.

Le sue possibilità di impiego saranno nei prossimi mesi rilanciate attraverso una migliore definizione dei suoi obiettivi, il rafforzamento dei suoi strumenti, l'adeguamento delle sue procedure.

L'obiettivo posto a base della contrattazione programmata è stato la promozione di investimenti industriali nel Mezzogiorno. Si tratta di un obiettivo che va confermato, ampliandolo ed integrandolo. Occorre infatti che lo sviluppo del Mezzogiorno divenga il punto di riferimento di strategie settoriali di rilevanza nazionale, prevedendo iniziative che per vastità di dimensione e capacità di crescita contribuiscano a realizzare una autonoma, efficiente, diversificata, struttura industriale nelle regioni meridionali. La contrattazione programmata concorrerà, in tal modo, con l'intervento straordinario, alla creazione dei « sistemi industriali » del Mezzogiorno.

Sulla base di una approfondita conoscenza delle tendenze in atto e dei programmi esistenti — che dovrà essere assicurata agli organi di programmazione da un più efficiente sistema di collegamento con le imprese e con

le loro rappresentanze — dovranno essere ben definiti « programmi di promozione », attraverso i quali siano resi chiari e certi alle imprese gli obiettivi che il Governo intende perseguire, e sia assicurata all'azione pubblica l'iniziativa e l'organicità necessaria, evitandosi interventi frammentari, dispersivi, adottati sotto lo stimolo dell'emergenza e di disordinate pressioni.

La definizione delle linee programmatiche generali è un non declinabile compito del Governo e non è oggetto, naturalmente, di alcun « contratto » di tipo corporativo.

Al confronto tra scelte di piano e iniziative imprenditoriali lo Stato dovrà presentarsi come un interlocutore la cui strategia è ben definita chiaramente e in modo unitario.

È necessario, a tal fine, un impiego di tutti gli strumenti disponibili e un più rigoroso coordinamento di informazioni e di decisioni tra i molteplici centri della pubblica amministrazione.

Una importanza fondamentale, avrà, in particolare, il raccordo diretto e tempestivo tra gli impegni definiti in sede di contrattazione programmata e le decisioni relative al finanziamento degli investimenti.

Si tratta di un raccordo rivolto a far valere scelte generali di politica economica, e che si svolgerà nel pieno rispetto sia dei vincoli del mantenimento di condizioni di efficienza del sistema produttivo, sia dell'autonomia delle valutazioni tecnico-economiche dei progetti di investimento e della responsabilità imprenditoriale.

29. — Gli investimenti delle imprese a partecipazione statale sono notevolmente aumentati nel 1970. Rispetto al livello assai elevato degli investimenti definiti per il 1970, i programmi del 1971 prevedono un ulteriore aumento.

La realizzazione di iniziative nel Mezzogiorno contribuisce in misura particolarmente significativa a questa espansione degli investimenti, che dovrebbero in queste regioni all'incirca raddoppiarsi nel corso del biennio 1970-71. Viene perciò confermato il contributo determinante delle imprese a partecipazione statale alla creazione della struttura industriale del Mezzogiorno. Questa direttiva si innesterà nell'ambito di due specifici indirizzi che saranno assegnati al sistema delle imprese a partecipazione statale: quello relativo al loro intervento per la realizzazione di strutture e servizi essenziali per la collettività e quello relativo al loro ruolo nei programmi di sviluppo dei settori produttivi.

Per quanto riguarda il primo indirizzo, si tratta di utilizzare le capacità tecniche ed organizzative delle imprese a partecipazione statale per la progettazione ed esecuzione di programmi nel campo delle infrastrutture, delle costruzioni e dei servizi delle aree metropolitane.

Per quanto riguarda il secondo indirizzo, si tratta di intensificare e rendere continuo ed esplicito il ruolo delle imprese pubbliche nell'ambito di specifiche strategie di politica industriale e, in generale, di politiche di indirizzo nei settori produttivi.

In questo ambito si collocano particolarmente i programmi relativi alla siderurgia, all'industria chimica, all'elettronica, all'industria aeronautica, all'industria nucleare ed ai trasporti marittimi.

Per quanto riguarda la siderurgia, di fronte ai problemi nuovi che si sono presentati, è stato compiuto un esame delle prospettive del decennio in corso, con particolare riferimento all'espansione degli impianti, necessari ad assicurare l'adeguamento della produzione all'evoluzione della domanda interna.

Per quanto riguarda l'industria chimica, l'azione dell'ENI sarà coordinata alle prospettive ed indirizzi che verranno stabiliti nell'ambito del programma dell'industria chimica, attualmente in corso di preparazione presso il CIPE.

Per quanto riguarda l'industria elettronica, è stata posta la premessa per la realizzazione del programma con l'avvio di un processo di ristrutturazione e specializzazione produttiva delle imprese a partecipazione statale. Il programma si proietta per tutto l'arco degli anni '70; il valore delle produzioni, alla fine del decennio, supererebbe di 5-6 volte quello del 1969. La prevista espansione determinerà un fabbisogno aggiuntivo di personale, che si valuta intorno alle 35 mila unità. Una parte cospicua degli sviluppi produttivi interesserà il mezzogiorno, che concorrerà per circa 2 terzi alla produzione e con 25 mila nuovi occupati.

Per quanto riguarda l'industria aeronautica, la necessità di inserire validamente il nostro paese in un settore di importanza preminente ed in grande espansione ha portato, come primo passo, alla costituzione della società Aeritalia, che nel prossimo anno inizierà a svolgere la propria attività. Essa si dedicherà alla costruzione di « cellule » nella strumentazione, all'avionica, e alla ricerca spaziale. Mentre è in corso l'approfondimento di numerosi progetti, anche in collaborazione con imprese estere, si stanno studiando

le condizioni per una nuova unità produttiva destinata alla realizzazione di tali progetti, da localizzare nel mezzogiorno.

Nel campo dei trasporti marittimi, si è imposta una esigenza di organica ristrutturazione dei servizi internazionali, per conseguire uno sviluppo del traffico in misura tale da invertire l'attuale tendenza a trasferire gli aumenti dei costi a carico del tesoro.

30. — Nel 1971 si provvederà alla definizione del nuovo quadro istituzionale, programmatico ed operativo, che dovrà guidare lo sviluppo dell'agricoltura nei prossimi anni.

L'esperienza legislativa del primo e del secondo Piano verde sarà ripresa in forme nuove che tengano conto, in primo luogo, della funzione che le regioni sono chiamate a svolgere in materia di agricoltura.

Le nuove misure per l'agricoltura non saranno contenute in una legge settoriale di finanziamento, ma dovranno essere decise attraverso specifici progetti di intervento.

L'indirizzo generale delle azioni pubbliche in agricoltura, — contenute nei progetti nazionali o in quelli regionali — dovrà essere ispirato alle linee della nuova politica agricola che si va delineando in sede comunitaria.

Saranno dunque promosse:

- a) azioni di riforma istituzionale;
- b) programmi infrastrutturali per la valorizzazione del territorio agricolo;
- c) politiche produttive.

a) Il nuovo assetto organizzativo dell'intervento pubblico in agricoltura sarà articolato sulla base delle responsabilità legislative ed amministrative che la Costituzione assegna alle regioni.

Nell'ambito regionale avrà un ruolo decisivo l'apporto degli enti di sviluppo come sede di diretta partecipazione delle popola-

zioni agricole ai problemi delle diverse realtà zonali. L'approvazione del provvedimento legislativo attualmente all'esame del Parlamento fornirà la copertura finanziaria necessaria a questa più incisiva attività degli enti di sviluppo.

b) I programmi infrastrutturali per la valorizzazione del territorio agrario avranno ad oggetto: il completamento dei programmi irrigui, soprattutto nel mezzogiorno; le opere di difesa del suolo; gli interventi per le zone montane e le altre zone di esodo.

c) Obiettivo delle politiche produttive è l'adeguamento dell'efficienza delle imprese e delle aziende agricole, anche in relazione agli orientamenti che emergono dal *memorandum* della Comunità europea.

Per quanto riguarda l'attività produttiva propriamente detta, il problema che emerge con maggior evidenza e che deve quindi essere prioritariamente affrontato, è quello relativo all'assorbimento da parte del mercato di taluni prodotti chiave dell'agricoltura italiana — frutticoli ed orticoli —. Per questi prodotti la inadeguatezza delle strutture commerciali, la mancanza di trasparenza del mercato e l'inefficienza del sistema della distribuzione hanno reso necessaria la distruzione di parte della produzione, con rilevanti oneri per i produttori e per tutta la collettività.

È necessario costituire una efficiente rete di attrezzature nei luoghi di produzione, per promuovere un'azione volta ad allargare gli sbocchi verso il mercato al consumo.

A tal fine sarà sollecitata l'assunzione, da parte degli organismi associativi, di responsabilità più direttamente connesse alla trasformazione dei prodotti e alla loro commercializzazione, nei confronti dei mercati all'ingrosso e delle stesse organizzazioni di vendita al dettaglio.