

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. XIII}
_{N. 4}

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA
PER L'ANNO 1972

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

E DAL MINISTRO DEL TESORO
(FERRARI-AGGRADI)

il 30 settembre 1971

INDICE

PREMESSA	<i>Pag.</i>	3
I. — L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA DALL'INIZIO DEL 1970 AD OGGI	»	5
II. — I FATTORI DELL'INVERSIONE DI TENDENZA E IL RUOLO DELL'AZIONE PUBBLICA	»	7
III. — L'ECONOMIA ITALIANA E LA PRESENTE SITUAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE	»	14
IV. — PROBLEMI E PROSPETTIVE DELL'AZIONE PUBBLICA	»	16

PREMESSA

1. — L'economia italiana attraversa una difficile fase di ristagno nel suo processo di sviluppo. La concatenazione di una serie di fattori e di eventi negativi — che questo documento tenta di analizzare — ha provocato, durante la seconda parte dello scorso anno, una inversione di tendenza, da una fase caratterizzata da rigidità dell'offerta, di fronte ad una domanda in ripresa, a una fase di domanda cedente rispetto ad una offerta divenuta più elastica.

Gli aspetti recessivi si sono accentuati nei primi sette mesi di quest'anno. Gli investimenti sono caduti al di sotto del risparmio potenziale. La produzione è notevolmente inferiore alla capacità produttiva.

Anche una rapida ripresa nell'ultima parte dell'anno non muterebbe ormai segno al 1971: un anno, nelle migliori delle ipotesi, di crescita modestissima del reddito nazionale.

2. — L'azione di politica economica si è esplicata in vari momenti, culminando negli interventi straordinari dell'agosto 1970 e del luglio 1971: ed ha fatto ricorso sia alla manovra monetaria sia alla manovra di bilancio. Alcuni di questi interventi non hanno ancora dispiegato i loro effetti positivi. È certo tuttavia che la loro efficacia è stata limitata da due tipi di ritardi o sfasamenti: quello fra il manifestarsi di una certa situazione e la decisione ad essa appropriata; quello fra la decisione e i suoi effetti. Già nella precedente Relazione previsionale e programmatica si osservava come prolungate condizioni di instabilità politica avessero ritardato gli interventi dell'agosto 1970. Il ritardo è stato poi ulteriormente aggravato dai tempi e dalle vicende contrastate del dibattito parlamentare. Analogamente si deve riconoscere che l'esigenza di valutare compiutamente tutte le implicazioni finanziarie dei provvedimenti ha ritardato l'adozione degli interventi del luglio 1971, sminuendone con ciò l'efficacia.

3. — La manovra espansiva della spesa del settore pubblico — sulla quale la rela-

zione precedente puntava — si è pienamente realizzata per quanto riguarda gli investimenti delle imprese pubbliche e a partecipazione statale, i quali hanno agito in questa congiuntura in senso anticiclico, compensando in parte il declino degli investimenti privati. Non altrettanto si può dire per la spesa pubblica in senso stretto. Obiettive difficoltà di manovra hanno impedito che la qualità più che la quantità della spesa della pubblica amministrazione potesse servire al duplice scopo di un'azione al tempo stesso di sostegno della domanda per investimenti e di attuazione dei programmi di lungo periodo nel campo degli impieghi sociali.

Il comportamento della spesa pubblica continua a presentare tre aspetti negativi: l'incapacità di regolazione del disavanzo in funzione del livello di domanda globale; la dilatazione delle spese correnti, sollecitate da lievitazioni dei costi amministrativi, da pressioni interne all'apparato burocratico, da istanze rivendicative dei vari gruppi sociali; e, infine, la vischiosità della spesa per investimenti sociali.

4. — Per l'ultima parte del 1971 e per il 1972 gli obiettivi posti all'azione pubblica nell'ultima Relazione previsionale e programmatica restano più che mai attuali: ristabilire le condizioni economiche e finanziarie dell'espansione — soprattutto degli investimenti — e intraprendere le azioni riformatrici rivolte ad assicurarne la finalizzazione sociale. Difficoltà maggiori, tuttavia, di ordine esterno e interno, ostacoleranno questa azione, che dovrà pertanto, essere più incisiva e selettiva. I recenti avvenimenti economici internazionali fanno temere sia un rallentamento degli impulsi esterni al sistema, sia condizioni di maggior turbamento dei mercati finanziari. Azione rivolta all'interno e iniziative riguardanti i problemi esterni appaiono dunque reciprocamente condizionate. Inoltre: il più rapido aumento dei prezzi, di recente verificatosi in condizioni di tendenziale ristagno, pone problemi peculiari. Né l'una né l'altra di queste difficoltà devono impedire una coraggiosa politica espansiva. Quest'ultima si può ritenere anzi la più consona alla nostra si-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tuazione internazionale e la più suscettibile, attraverso un miglioramento delle aspettative, di impedire un aumento dei prezzi. Esse, tuttavia, impongono una maggiore selettività della politica economica.

5. — Alla fine del 1972 verranno a scadenza alcuni importanti contratti di lavoro. Dai modi con cui avverranno i rinnovi e dall'entità e dalla distribuzione temporale degli aumenti salariali richiesti dipenderà, in misura non trascurabile, l'efficacia dell'azione espansiva.

Una politica di aumento dell'occupazione, di contenimento dei prezzi, di attuazione delle riforme è l'unica risposta seria, responsabile e concreta alle legittime aspirazioni dei lavoratori, l'unica risposta che evita la vanificazione degli aumenti salariali attraverso meccanismi di reazione che incidono sul livello di occupazione, scatenano la rincorsa dei prezzi sui salari, compromettono l'attuazione delle riforme. Nè è pensabile che rinnovate azioni di contenimento della domanda — attuate tramite la manovra monetaria — possano ricondurre l'economia ad un assetto equilibrato. Una compressione della domanda non serve, infatti, a prevenire l'aumento dei costi, ma soltanto a mantenere l'economia in uno stato cronico di bassa pressione e di disoccupazione.

6. — La gravità dell'attuale situazione di ristagno e le minacce che ne derivano al livello dell'occupazione impongono una mobilitazione di tutti gli strumenti a disposizione del Governo, atti a incidere in modo diretto sul processo di investimento. Le imprese pubbliche attueranno nel 1972 un programma di investimenti di dimensioni notevolmente superiori a quelle del già imponente programma in corso di realizzazione nel 1971. Sarà rilanciata — attraverso il varo di un primo gruppo di progetti speciali della Cassa — una massiccia azione di intervento nel Mezzogiorno.

Sarà attuata fin dai prossimi mesi una ripresa su ampia scala degli investimenti pubblici nell'edilizia scolastica e ospedaliera e nella viabilità, resa finalmente possibile dal compimento e dalla semplificazione delle pro-

cedure tecnico-amministrative. Sarà realizzato il programma di sostegno all'edilizia abitativa privata predisposto nel giugno scorso.

La definitiva approvazione parlamentare dei provvedimenti di riforma in discussione eliminerà gli elementi di incertezza, e quindi di remora, alla ripresa, circa contenuti e tempi delle riforme.

7. — Sarà inoltre intensificata l'azione di sostegno all'attività produttiva nei settori che si trovano in particolari difficoltà, utilizzando i nuovi strumenti di intervento a tal fine resi disponibili nel corso dell'anno. Oltre all'impulso assicurato dai vasti programmi delle imprese pubbliche, l'industria riceverà nuovo stimolo da alcuni programmi e progetti di promozione indicati nel Documento preliminare al programma 1971-1975, che potranno essere varati prima dell'approvazione del programma.

È infine allo studio del Governo la possibilità di fronteggiare le difficoltà che attualmente interessano alcuni settori in conseguenza delle recenti vicende economiche internazionali, concordando in sede CEE una linea comune d'intervento e predisponendo misure selettive a favore dei settori più gravemente colpiti.

8. — Nel presente documento si è rinunciato ad anticipare ipotesi quantificate circa le prospettive dell'economia nazionale nel 1972. Tali ipotesi, data la provvisorietà dei dati disponibili nel momento attuale, comporterebbero un grado di incertezza troppo elevato. È parso più importante indicare con la maggior chiarezza e franchezza possibile i problemi da risolvere, le linee di azione da seguire e le condizioni da assicurare, che non valutare, sulla base di un'informazione ancora largamente incompleta, i risultati quantitativi di quelle azioni.

Ciò non comporta tuttavia, in nessun modo, una rinuncia alle responsabilità della programmazione di breve periodo. Nel Documento programmatico preliminare al nuovo Piano 1971-1975, recentemente presentato dal Ministero del bilancio e della programmazione economica e sulla base del quale sta per aprirsi un'ampia e intensa consultazio-

ne, il ruolo della programmazione a breve termine è particolarmente sottolineato. Il Documento suggerisce, infatti, l'adozione di un « piano annuale », vera e propria cerniera tra la politica di programmazione di lungo e di breve periodo. Gli organi di programmazione sono impegnati a presentare il primo piano annuale 1972 alla fine di quest'anno. A quell'epoca saranno disponibili informazioni più ampie e più attendibili sull'evoluzione dell'attività economica: e sarà possibile — e necessario — tracciare un quadro programmatico delle principali grandezze economiche entro il quale si collochi la programmazione della spesa pubblica e quella dei flussi finanziari.

9. — L'introduzione del piano annuale solleva un problema che i Ministri del Bilancio e del Tesoro hanno il dovere di prospettare al Governo e al Parlamento: quello della opportunità di mantenere o di sopprimere l'impegno relativo alla Relazione previsionale e programmatica. Da tempo e da più parti è stato rilevato come essa cada ad una data particolarmente infelice, sia ai fini della valutazione dei risultati dell'anno in corso, sia ai fini della prospettazione dell'azione pubblica dell'anno successivo. Con l'introduzione del nuovo piano annuale — ove sia accolta dal Governo e dal Parlamento — potrà rendersi superfluo un documento che, intervenendo dopo l'approvazione del bilancio di competenza dello Stato e prima del piano annuale, rimarrebbe privo di utilità e di interesse.

I.

L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA DAL 1970

10. — Un breve riesame della vicenda ciclica iniziata fra la fine del 1969 e l'inizio del 1970 è necessario per comprendere le caratteristiche essenziali della più recente evoluzione dell'economia italiana e per valutare l'incidenza dell'azione pubblica. Di seguito si riassumono sommariamente i principali dati di tale evoluzione. Nel capitolo

successivo si tenta di tracciarne un'interpretazione.

11. — Sono noti i dati consuntivi del 1970. In termini reali, il reddito nazionale lordo è aumentato del 5,1 per cento con un incremento del prodotto lordo industriale del 6,4 per cento compresa l'edilizia, dell'8 per cento esclusa l'edilizia. I consumi privati sono aumentati dell'8 per cento e gli investimenti fissi lordi del 3,8 per cento: media, quest'ultima, fra gli incrementi rispettivamente del 15,5 per cento in impianti e macchinari e in mezzi di trasporto e la diminuzione del 2,2 per cento degli investimenti in costruzioni. Le importazioni sono aumentate del 17,2 per cento e le esportazioni del 6 per cento.

Il declino dell'attività edilizia avvenuto in misura già pronunciata nel 1970 spiega la divergenza fra i dati consuntivi di reddito nazionale e le valutazioni provvisorie della precedente relazione; notevolmente superiori alle previsioni sono stati invece gli investimenti in impianti e attrezzature.

12. — I dati medi annui del 1970 celano la successione di tre distinti periodi: nel primo, corrispondente all'incirca al primo trimestre, si ebbe una vivace ripresa della produzione, dopo il forzato blocco dell'autunno del 1969, un ancor più rapido aumento di domanda e un conseguente aumento delle importazioni; nel secondo, fra la primavera e l'estate, insieme ad un rallentamento della produzione, si manifestarono i primi sintomi di cedimento della domanda, solo più tardi avvertiti a causa degli inevitabili sfasamenti delle informazioni statistiche; nel terzo, nonostante sporadici segni di ripresa, non si verificò quella vigorosa espansione che sarebbe stata necessaria per consentire al sistema di crescere, nell'anno successivo, a un saggio elevato.

13. — Nei primi sette mesi del 1971 i sintomi di ristagno della domanda globale si sono consolidati e generalizzati.

L'indice generale della produzione è diminuito del 3,4 per cento rispetto ai primi sette mesi del 1970 ed è attualmente infe-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

riore al livello di due anni fa. La diminuzione, a differenza dello scorso anno, ha interessato pressoché tutti i settori industriali; il grado di utilizzazione della capacità produttiva nell'industria manifatturiera è disceso fin a livelli di poco superiori a quelli registrati durante l'autunno del 1969.

La causa principale del regresso dell'attività produttiva sta in un grave rallentamento della domanda globale, anche se in particolari settori o imprese possono aver rivestito un ruolo ancora non trascurabile tensioni nei rapporti di lavoro.

Nel complesso dei settori il numero di ore perdute per conflitti di lavoro è diminuito rispetto al 1970, mentre si sono accentuati i sintomi di una crescente difficoltà delle imprese a mantenere i preesistenti livelli di occupazione e di ritmi di lavoro. Si è fortemente ampliato il ricorso alla Cassa integrazione guadagni dell'industria, anche se circa i due terzi delle ore concesse riguardano due soli settori, il tessile e l'edilizia, le cui difficoltà sono soprattutto di carattere strutturale. I regimi settimanali medi degli orari di lavoro nell'industria, che rappresentano un indice della domanda massima di lavoro da parte delle imprese in relazione agli accordi sindacali e alla normativa vigente, sono notevolmente diminuiti nel 1971, segnalando così, oltre alle riduzioni di orario previste dagli accordi contrattuali, una situazione di carenza della domanda globale.

Nel primo semestre dell'anno in corso, rispetto allo stesso periodo del 1970, gli orari di lavoro sono diminuiti in misura notevole (—4,2 per cento) certamente eccedente i limiti derivanti dagli accordi contrattuali. Anche l'occupazione dipendente nell'industria è diminuita nel primo semestre (di circa l'1 per cento), soprattutto per la flessione dell'occupazione nel settore tessile (—4 per cento) e nell'attività di costruzioni (—3 per cento).

14. — La crisi dell'attività edilizia, iniziata nel corso del 1969 con la brusca caduta delle progettazioni seguita alla cessazione degli effetti della legge-ponte, risulta aggravata nel corso del 1971. Le progettazioni sono infatti rimaste invariate, sui bassi livelli

del 1970, mentre la produzione di cemento ha segnato un notevole rallentamento. Peraltro, una valutazione complessiva dell'evoluzione del settore è resa difficile dalla incertezza e dalla contraddittorietà delle diverse indagini statistiche esistenti.

15. — Il ristagno della domanda globale trova conferma nei risultati del commercio con l'estero: le quantità di merci importate (al netto delle variazioni dei prezzi) hanno subito nella prima metà dell'anno una diminuzione (—0,5 per cento) particolarmente marcata nel secondo trimestre (—7 per cento). Tale declino riguarda soprattutto gli approvvigionamenti industriali per investimenti e per trasformazioni, ma è diffusa anche al complesso dei beni di consumo.

L'andamento delle esportazioni nella prima metà dell'anno è stato soddisfacente (+11,8 per cento in valore rispetto al 1970).

Il disavanzo commerciale si è così ridotto rispetto al 1970 (450 miliardi nei primi sette mesi del 1971 contro 640 miliardi nel corrispondente periodo del 1970).

La bilancia dei pagamenti ha registrato nel periodo gennaio-luglio un attivo di 350 miliardi, contro un *deficit* di circa pari ammontare nello stesso periodo del 1970. Nel movimento di capitali si è avuta una entrata netta di circa 400 miliardi di lire contro un deflusso di circa 25 miliardi nella prima metà dello scorso anno.

16. — L'andamento dei prezzi nei primi otto mesi dell'anno ha segnato un progressivo rallentamento delle quotazioni all'ingrosso (+3 per cento circa rispetto all'agosto 1970 e +1 per cento circa rispetto al dicembre 1970), mentre si è accentuato il processo di traslazione sui prezzi al consumo dei rialzi subiti dai costi di produzione negli ultimi due anni.

Il ritmo di aumento dei prezzi al consumo (+5,3 per cento) ha infatti superato notevolmente quello dei prezzi all'ingrosso, interessando sia i prodotti alimentari che quelli non alimentari ed i servizi.

L'aumento dei prezzi al consumo si è naturalmente riflesso sugli indici del costo della vita provocando un adeguamento del-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'indennità di contingenza che, fino ad agosto, è variata di sette punti, così come era avvenuto nel corso del 1970.

Nei confronti internazionali la dinamica dei prezzi italiani nella prima metà del 1971 risulta inferiore a quella della maggior parte dei paesi occidentali.

17. — Data l'evoluzione dei primi sette mesi dell'anno, i risultati complessivi della attività economica nel 1971 saranno in ogni caso insoddisfacenti.

È improbabile che una vigorosa ripresa si verifichi nell'ultima parte dell'anno. I provvedimenti già presi all'inizio dell'estate scorsa e le nuove iniziative — cui più oltre si accennerà — intese a rimuovere incertezze paralizzanti e a ridare impulso al processo di investimento potrebbero, sì, esercitare i loro effetti nei prossimi mesi: incoraggiando una ripresa del ciclo delle scorte — che hanno toccato un livello eccezionalmente basso —, e degli stessi investimenti in impianti (i dati relativi agli impieghi degli istituti speciali di credito sembrerebbe già indicare, in proposito, una certa propensione alla ripresa, ma ogni interpretazione in tal senso appare oggi prematura); e contrastando il declino dell'attività nel settore delle costruzioni, attraverso l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche. Tuttavia, tali effetti non potranno essere decisivi nei prossimi mesi. Nella migliore delle ipotesi, dunque, il reddito nazionale del 1971 crescerà a un saggio molto basso, e soprattutto grazie all'apporto della produzione agricola e delle attività terziarie.

18. — Questo esito contrasta in modo evidente e stridente con l'obiettivo segnato dalla precedente relazione.

È opportuno, perchè il confronto tra obiettivo e risultato consenta un corretto giudizio critico, riportare i termini esatti nei quali quell'obiettivo era formulato: « ... nel 1971, la disponibilità di risorse produttive consentirà al sistema economico italiano di crescere ad un saggio elevato ... Una rapida crescita del reddito nazionale, dell'ordine di grandezza del 6 per cento ... 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 ».

Occorre dunque esaminare le ragioni per le quali le condizioni indicate non si sono verificate: e, correlativamente, il ruolo e l'incidenza dell'azione pubblica.

II.

I FATTORI DELL'INVERSIONE
DI TENDENZA E IL RUOLO
DELL'AZIONE PUBBLICA

19. — Agli inizi del 1970, in conseguenza della rapida ripresa della produzione e soprattutto della domanda, erano fortemente aumentate sia le importazioni nette, sia il grado di utilizzazione della capacità produttiva. In questa situazione di domanda tesa, rispetto ad una capacità ridotta dalla sia pur parziale applicazione dei nuovi orari di lavoro, ripresero, all'incirca dal marzo, i conflitti di lavoro per la contrattazione integrativa, per il rinnovo di altri contratti, per le riforme. Gli scioperi conseguenti a tali lotte impedirono l'espansione della produzione richiesta dalla domanda potenziale.

D'altra parte nello stesso periodo condizioni di instabilità politica impedirono — come fu già ricordato nella precedente relazione — la tempestiva attuazione di quelle misure che furono poi adottate dal Governo nell'agosto (e approvate dal Parlamento ancora più tardi): il ritardo rese al tempo stesso più gravoso il prelievo fiscale e meno efficaci le agevolazioni creditizie.

20. — Date le difficoltà di manovrare tempestivamente lo strumento tributario, le autorità monetarie furono indotte ad esercitare in più di una occasione, nella prima parte del 1970, un'azione di contenimento dell'espansione della base monetaria; azione ulteriormente motivata dal timore che il contemporaneo operare di altri fattori, prevalentemente di origine esterna, provocasse squilibri irreversibili. In primo luogo, infatti, il forte aumento dei saggi di interesse

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

consentito fin dal 1969 per eliminare il divario con i saggi prevalenti sui mercati finanziari internazionali, causando una repentina diminuzione dei corsi e un'incertezza delle aspettative, aveva grandemente ridotto la propensione del pubblico a detenere titoli e reso praticamente impossibile il collocamento di emissioni nella misura degli anni passati. In queste condizioni, il fabbisogno del Tesoro doveva essere prevalentemente soddisfatto con ricorso all'Istituto di emissione nei modi e con gli effetti illustrati nella precedente relazione. In secondo luogo, nonostante l'eliminazione del divario tra i saggi di rendimento, le incertezze della situazione politica favorivano l'uscita di capitali e speculazioni contro la lira, che toccarono il loro culmine nel luglio e offrirono ulteriori ragioni per una politica di contenimento. Ne derivarono inevitabili limitazioni al soddisfacimento delle esigenze di finanziamento degli investimenti e della produzione.

21. — Nello stesso senso operarono altri fattori, che traevano origine dai modi e dagli effetti economici delle lotte di lavoro.

Le vicende sindacali dell'autunno 1969 hanno permesso ai lavoratori di conseguire, oltre ad importanti conquiste sul piano normativo, notevoli miglioramenti salariali: gli aumenti registrati nel 1970 hanno infatti superato in molti settori di oltre il 20 per cento i livelli del 1969. Ulteriori consistenti miglioramenti sono intervenuti nella prima metà del 1971. Tenendo conto delle variazioni dei prezzi registrati nel periodo e, quindi, della formazione complessiva di reddito nei diversi settori, si constata un sensibile spostamento della distribuzione a favore dei redditi da lavoro dipendente e un notevole progresso dei salari reali. Tali maggiori disponibilità di reddito sembrano essersi tradotte, a loro volta, in un apprezzabile aumento della propensione al risparmio delle famiglie.

La redistribuzione del reddito, d'altra parte, ha operato in senso riduttivo dei redditi di impresa, principalmente nei settori industriali.

Il forte aumento del costo del lavoro per unità di prodotto, dovuto sia agli aumenti

salariali sia ai miglioramenti normativi, infatti riduceva o annullava i margini disponibili per l'autofinanziamento, più esigui per le piccole e medie imprese, e provocava in molti casi difficoltà gravi nella situazione finanziaria delle aziende. Derivava da ciò un duplice ostacolo agli investimenti, in aggiunta ai possibili effetti delle restrizioni monetarie. Anzitutto, nel 1970 fu in molti casi raggiunto quel limite nel rapporto fra credito e mezzi propri per il finanziamento degli investimenti, che le imprese non ritengono di superare e al di là del quale il credito non può sostituire l'autofinanziamento. Inoltre, mentre oggettive difficoltà diminuivano la solvibilità delle imprese, soprattutto piccole e medie, le banche, condizionate dalle incertezze sull'evoluzione della produzione e dei costi, si mostravano più restie a concedere credito a clienti in difficoltà.

Il continuo riaccendersi delle lotte di lavoro e le nuove forme di azione sindacale e soprattutto extra-sindacale influivano negativamente sul comportamento degli imprenditori.

22. — Altro fattore di primaria importanza dell'inversione di tendenza verificatasi nel 1970 fu il declino dell'attività edilizia, connesso alla fase discendente di un ciclo artificialmente indotto da provvedimenti legislativi, cui non avevano ancora fatto seguito misure di assetto definitivo, e non compensato dal necessario pronto incremento della esecuzione di opere pubbliche.

Come già altre volte è avvenuto, le vicende dell'edilizia — data l'importanza del settore delle costruzioni sul prodotto totale e la notevole dipendenza da esso della produzione di altri settori — hanno condizionato in misura notevole le vicende dell'intera economia italiana.

23. — La concatenazione di questi fattori — qui sommariamente evocati e descritti — ha impedito all'iniziale ripresa del 1970 di trasformarsi in duratura espansione della domanda e della produzione. Ricapitolando: le lotte di lavoro della primavera determinarono nuove interruzioni della produzione; la mancata adozione di misure tributarie e il

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

timore di squilibri interni ed esterni motivarono una politica di contenimento dell'espansione della base monetaria nella prima parte del 1970; in tutte le aziende gli aumenti del costo del lavoro provocarono una diminuzione dei margini disponibili per l'autofinanziamento e, nelle aziende medie e piccole, gravi difficoltà finanziarie. In molti casi il credito non fu in grado di far fronte interamente al maggior fabbisogno, sia per obiettiva insufficienza di disponibilità in alcuni mesi dell'anno, sia per riluttanza delle imprese ad aumentare troppo l'indebitamento, sia infine, per valutazioni più pessimistiche di singoli istituti e aziende di credito. L'inizio della recessione edilizia provocò inoltre un declino autonomo della domanda, mentre non par dubbio che, anche in seguito alle modalità delle lotte sindacali, si diffondesse tra gli imprenditori un maggior pessimismo circa il futuro, che dissuadeva dall'intraprendere nuove iniziative.

Avvenne così la transizione da una iniziale ripresa ad una fase di ristagno, in cui l'insufficiente crescita della domanda e l'eccedenza di capacità produttiva esistente determinavano un basso livello di attività e la diminuzione del tasso di accumulazione. Dalla seconda metà del 1970 la carenza di domanda ha costituito l'ostacolo principale della produzione; le incertezze connesse all'entrata in vigore della riforma tributaria e le difficoltà derivanti ad alcune aziende dal permanere di uno stato di conflittualità hanno aggravato le conseguenze sugli investimenti.

24. — Occorre ora esaminare il ruolo esplicato dall'azione pubblica.

Nella precedente relazione sono stati già illustrati i motivi ispiratori e le caratteristiche del primo importante intervento di politica economica del periodo in esame: il decreto legge 27 agosto 1970, sostituito poi da quello 1° ottobre 1970. Si devono aggiungere qui alcune considerazioni sulla sua efficacia.

Una prima considerazione riguarda il tempo scelto per l'intervento. Si è già rilevato che i provvedimenti dell'agosto 1970 avrebbero sortito effetti positivi maggiori con costi minori, se fossero stati adottati nel pri-

mo trimestre. Inoltre, ciò che più conta, una tempestiva manovra fiscale avrebbe consentito di evitare l'azione monetaria di contenimento, e avrebbe quindi probabilmente scongiurato, o almeno attenuato, la successiva inversione della tendenza, con il passaggio ad una fase di carenza di domanda.

Una seconda considerazione riguarda le conseguenze dell'ulteriore grave ritardo nell'entrata in vigore di quelle misure. I provvedimenti dell'agosto 1970 avrebbero dovuto comportare, non un contenimento, bensì un mutamento di composizione della domanda, mediante prelievo tributario sui consumi e incentivi finanziari e fiscali atti a stimolare l'impiego produttivo delle risorse rese così disponibili; le vicende parlamentari, in seguito alle quali i decreti poterono essere convertiti in legge solo a fine dicembre, compromisero seriamente il successo di questa manovra. Mentre il prelievo ebbe inizio immediato, le provvidenze a favore degli investimenti poterono entrare in vigore solo dopo quattro mesi; quando cioè la situazione economica era ulteriormente peggiorata. Gli effetti deflazionistici generali che avrebbero potuto derivarne furono compensati da una maggiore spesa della pubblica amministrazione. Ma gli effetti di stimolo ne risultarono, non solo ritardati, ma anche attenuati, perchè il sistema economico era divenuto, nel frattempo, meno reattivo.

25. — Terza considerazione. La Relazione previsionale e programmatica dello scorso anno, basandosi sui dati disponibili del primo semestre, quando ancora non erano chiari nè la portata nè gli effetti della manovra di contenimento attuata dalle autorità monetarie, stimava possibile una ripresa degli investimenti produttivi, purchè si determinassero le seguenti condizioni: una politica monetaria largamente permissiva dello sviluppo, che consentisse il loro finanziamento; e una forte ripresa degli investimenti delle imprese pubbliche, e degli investimenti pubblici e privati nel settore delle costruzioni. Una terza condizione era indicata nella pronta attuazione delle più importanti riforme, tra cui principalmente quella tributaria, quella dell'abitazione e quella relativa all'interven-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

to nel Mezzogiorno. Ciò avrebbe consentito di ribadire prospettive di maggiore certezza e avrebbe aperto nuove possibilità di espansione agli investimenti delle imprese.

La prima di queste condizioni fu puntualmente realizzata: dalla seconda metà del 1970 la politica monetaria è divenuta largamente permissiva.

L'elevata creazione di base monetaria avvenuta da parte del Tesoro, e, soprattutto nel 1971, da parte dell'estero non è stata contrastata. In conseguenza, la liquidità delle aziende di credito si è pienamente ricostruita fin dall'ultimo trimestre del 1970, quando fu applicata la delibera del Comitato del Credito del settembre 1970.

Dalla fine del 1970 si è avuta inoltre un'attiva ripresa delle emissioni, collocate presso il pubblico e presso il sistema bancario. Le emissioni sul mercato interno e quelle sui mercati esteri hanno soddisfatto soprattutto i fabbisogni delle imprese pubbliche e degli Istituti speciali di credito; questi ultimi, in particolare, sono stati posti in grado di far fronte alle esigenze di finanziamento del sistema economico in vista di una possibile ripresa.

Tuttavia, la manovra di espansione monetaria non è stata sufficiente a stimolare una ripresa generalizzata degli investimenti; restando così confermato dalle vicende recenti il convincimento che la politica monetaria e creditizia opera con effetti asimmetrici sulla domanda globale: normalmente è in grado di contenerla, ma non di provocarne, senza l'ausilio di altri strumenti, una ripresa.

26. — La seconda condizione posta dalla relazione dello scorso anno è stata realizzata solo per la parte che riguarda le imprese pubbliche. In effetti, nel periodo considerato in questa relazione, l'attività delle imprese pubbliche ha avuto una funzione assai importante nel contrastare gli effetti degli altri fattori che hanno negativamente influito sulla domanda. Nel 1971 gli investimenti del complesso delle imprese pubbliche sono aumentati di oltre il 40 per cento rispetto al 1970, con un incremento di oltre il 60 per cento per le imprese a parteci-

pazione statale. Aumenti altrettanto elevati sono previsti per il 1972.

Sono invece rimasti inadempiti i propositi di un tempestivo intervento atto a contrastare il corso della recessione edilizia. Gli ostacoli amministrativi a una mobilitazione dei programmi di spesa nel campo delle opere pubbliche si sono rivelati maggiori del previsto, e più lenta del previsto è stata, in sede politica, la gestazione di un intervento anticongiunturale che non contraddicesse i termini essenziali e non inficiasse il valore del provvedimento generale di riforma dell'edilizia popolare.

27. — Più in generale, ampliando l'esame all'intero settore della spesa pubblica, si deve rilevare come la sua espansione sia stata ancora una volta inadeguata a sostenere in modo efficace e qualificato il livello dell'attività economica.

Nel 1970 il fabbisogno di cassa del Tesoro, Cassa depositi e prestiti e Aziende autonome ha superato i 3.200 miliardi. Secondo i calcoli contenuti nella relazione della Banca d'Italia, tuttavia, il suo effetto sulla formazione del reddito nazionale è risultato persino inferiore a quello, pur basso, degli anni precedenti. A limitare l'effetto espansivo della spesa pubblica, nel 1970, hanno concorso soprattutto il forte incremento del prelievo per imposte indirette e per contributi sociali. Si deve inoltre tener presente che in molti casi le spese per trasferimenti non si traducono in maggiore domanda, ma si limitano a provocare un aumento di liquidità.

Nel 1971, l'espansione del disavanzo pubblico di cassa è continuata. In particolare si è avuto: un ulteriore aumento dei trasferimenti correnti a partire dal mese di maggio, una forte accelerazione dei pagamenti per oneri di personale, in seguito all'aumento delle retribuzioni e al pagamento degli arretrati previsti dalla legge sul riassetto; e, soprattutto, nei mesi più recenti, un rallentamento del saggio di espansione degli incassi tributari, dovuto verosimilmente al ristagno dell'attività economica. Le spese in conto capitale sono rimaste sostanzialmente stabili, così come nel 1970.

Non è ancora possibile stabilire l'effetto che il disavanzo pubblico eserciterà nel 1971 sulla formazione del reddito. Sembra, tuttavia, possibile — sulla base dell'esperienza degli anni passati — confermare la valutazione che già è stata più volte esposta circa gli effetti economici della spesa pubblica. Nessun dato consente di verificare l'affermazione secondo cui essa abbia esercitato, finora, un effetto inflazionistico; al contrario, nella maggior parte degli anni passati, e fino al 1970, il contributo della finanza pubblica alla formazione delle risorse è apparso insufficiente. Ciò non significa in alcun modo che l'evoluzione della spesa pubblica non susciti gravi preoccupazioni, inerenti alla sua erraticità e alla sua composizione.

Il procedere erratico della spesa in corso di anno e la staticità delle spese in conto capitale, sono, infatti, sintomi di andamento insoddisfacente sotto il profilo sia del lungo e sia del breve periodo. L'erraticità della spesa provoca difficoltà ad una gestione della politica monetaria che sia rivolta a soddisfare la necessità di finanziamento del sistema, e non consente di compensare le variazioni della domanda del settore privato. Il mancato sviluppo delle spese in conto capitale, oltre a denunciare gravi e noti ritardi nell'esecuzione dei piani pluriennali, provoca una diminuzione dell'effetto moltiplicatore della spesa pubblica, tanto più dannoso quando la domanda del settore privato si espande in misura insufficiente.

In conclusione, come è stato più volte rilevato, il comportamento della spesa pubblica presenta, dunque, tre aspetti negativi: l'incapacità di regolazione del disavanzo pubblico in funzione del livello di domanda globale; la dilatazione delle spese correnti, sollecitate da lievitazioni dei costi amministrativi, da pressioni interne all'apparato burocratico, da istanze rivendicative dei vari gruppi sociali; e, infine, la vischiosità della spesa per investimenti sociali.

28. — La terza condizione fissata dalla Relazione previsionale e programmatica per una pronta ripresa dell'economia era l'avvio sollecito delle principali riforme previste dal programma di Governo.

In adempimento di tale impegno, il Governo ha presentato al Parlamento il disegno di legge per la riforma edilizia, per la riforma tributaria e per la riforma e il rilancio dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

E appena necessario insistere ancora sullo stretto legame di interdipendenza positiva che esiste fra queste modificazioni del quadro istituzionale e l'attività economica corrente; sia in un senso: un'economia in espansione agevola ovviamente l'azione riformatrice; sia nell'altro: la soluzione di gravi problemi sociali riduce i costi della produzione e apre nuove prospettive di investimento. Ma vi è un nesso di interdipendenza negativa sul quale vale la pena di insistere: il ritardo nell'attuazione delle riforme e l'atmosfera di permanente e multilaterale contestazione del loro contenuto determina prospettive di incertezza scoraggianti per chiunque voglia intraprendere operazioni alle quali si connette un minimo di rischio. E ciò in una fase nella quale non mancano altri gravi elementi di incertezza, esogeni ed endogeni al sistema.

Il fatto che oggi il Parlamento si appresti a varare queste tre importanti riforme eliminerà finalmente una situazione di incertezza, che ha avuto certamente una influenza sfavorevole sull'economia.

Nel caso dell'edilizia, ad esempio, l'attesa di provvedimenti di incentivazione, poi deliberati nel giugno, e le complesse vicende del dibattito parlamentare possono aver contribuito ad aggravare la recessione nell'attività di costruzione.

Nel caso della riforma tributaria, l'attesa del nuovo trattamento in sede IVA può avere indotto ad un rinvio delle decisioni di investimento. Dopo che nella legge di delega è stato ammesso il rimborso dell'IGE — rispettivamente sulle scorte e sui beni strumentali — per i quattro e per i sei mesi precedenti l'entrata in vigore della riforma, aspettative e ipotesi diverse circa l'effettiva data di inizio del nuovo regime influiscono tuttora negativamente, soprattutto sulla accumulazione di scorte.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

29. — La non tempestività dell'intervento e gli intralci frapposti al realizzarsi delle condizioni sopra accennate hanno fortemente ridotto l'efficacia dell'azione pubblica e hanno impedito di scongiurare l'inversione di tendenza, verificatasi all'incirca intorno al terzo trimestre dell'anno scorso.

Fin dai primi mesi del 1971, i dati a disposizione consentivano di segnalare alle autorità responsabili della politica economica l'emergere di una nuova fase recessiva.

Nel corso dei primi mesi di quest'anno — sia pure con i tempi richiesti dall'approfondimento di un'informazione non sempre facilmente interpretabile e di quelli connessi con la formazione di una volontà e responsabilità collegiale di Governo — l'azione pubblica si è orientata verso nuove misure atte ad affrontare il peggioramento della situazione economica.

La nuova situazione imponeva anzitutto di evitare qualsiasi contenimento della domanda di consumo: rendeva poi necessari interventi diretti a stimolare l'attività produttiva e gli investimenti.

30. — Alla prima esigenza si sono ispirate le decisioni governative in materia di prezzi. Di fronte a pur giustificate richieste di aumenti di tariffe e di prezzi amministrati, si è ritenuto che tali aumenti avrebbero provocato, oltre che conseguenze dirette e indirette sul livello generale dei prezzi, un'ulteriore decurtazione del reddito disponibile e, pertanto, un contenimento della domanda di consumo. Per far fronte ai fabbisogni delle imprese interessate si è proceduto in due diversi modi: nel caso delle imprese petrolifere, l'aumento del prezzo del greggio (dovuto all'aumento di *royalties* ottenuto dai paesi produttori) è stato « fiscalizzato », mediante una diminuzione della imposta sugli olii minerali, che ha consentito di mantenere invariato il prezzo dei prodotti al consumo; nel caso dell'energia elettrica, le autorità, tenendo presente la elevata disponibilità di risorse reali e finanziarie, hanno preferito agevolare il ricorso al credito e al mercato.

Analoghe ragioni hanno giustificato le recentissime decisioni di rinviare aumenti di

altre tariffe. Si deve peraltro tener presente che, una volta verificatasi una ripresa della domanda e dissipati i presenti timori di accelerazione nell'aumento dei prezzi, sarà opportuno procedere ad una revisione del livello e della struttura delle tariffe dei servizi pubblici per evitare una diminuzione della quota di risorse destinate ai settori produttori di quei servizi: e ciò in palese contraddizione con le finalità di lungo periodo della politica economica e sociale.

31. — Alla seconda esigenza ha risposto una serie di successivi provvedimenti presi tra l'aprile e il luglio:

lo stralcio del disegno di legge per il rifinanziamento della Cassa per il Mezzogiorno (aprile);

lo stralcio del disegno di legge per interventi nel settore dell'edilizia residenziale (giugno);

l'adozione con decreti-legge, di misure di sostegno per le piccole e medie imprese e di incentivazione dell'attività produttiva (luglio).

La legge 15 aprile 1971, n. 205 ha stanziato, per il 1971, 262 miliardi per consentire alla Cassa per il Mezzogiorno di operare in attesa dell'approvazione del disegno di legge che prevede gli interventi per il periodo 1971-1975. Attualmente, tale stanziamento risulta quasi totalmente impegnato.

I provvedimenti congiunturali per l'edilizia contenuti nella legge 1° giugno 1971, numero 291, consistono: *a*) in una semplificazione delle procedure in materia di opere pubbliche e di pianificazione urbanistica; *b*) nel rifinanziamento della legge 1° novembre 1965, n. 1179, per la concessione di mutui agevolati; *c*) nella proroga dei termini di inizio (31 dicembre 1971) e di completamento (31 dicembre 1973) degli edifici non di lusso ammessi a godere dell'esenzione venticinquennale dall'imposta fabbricati e della riduzione a quattro quinti della misura ordinaria della imposta di consumo sui materiali da costruzione.

All'inizio dello scorso luglio, sono state adottate, con decreti-legge, misure di soste-

gno per le piccole e medie imprese e di incentivazione dell'attività produttiva.

Le principali misure consistono:

nello sgravio di contributi sociali, pari al 5 per cento delle retribuzioni e per la durata di un anno a favore delle aziende artigiane e delle imprese industriali con non più di 300 dipendenti. Parallelamente si è provveduto a prorogare, per tutte le imprese industriali ed artigiane operanti nel Mezzogiorno, il regime di sgravi previsto dalla legge 1089 assunto dopo il 1° gennaio 1971;

nell'aumento del fondo di rotazione per la ricerca applicata presso l'IMI, nella misura di 50 miliardi;

nell'aumento di 50 miliardi del fondo di dotazione del Mediocredito Centrale e nell'assegnazione allo stesso Mediocredito di 67,5 miliardi, da ripartire in quindici anni, per la concessione di contributi sugli interessi in operazioni di credito all'esportazione;

in una serie di provvidenze a favore di attività connesse con l'agricoltura (trasformazione e commercializzazione, potenziamento delle cooperative).

Inoltre, il Consiglio dei Ministri deliberava la presentazione alle Camere di un emendamento all'articolo 15 e l'inserimento di un nuovo articolo 15-bis (divenuto poi l'articolo 16 nel testo della legge sulla riforma tributaria approvato dal Senato), al fine di stimolare gli investimenti e la costituzione di scorte, garantendo l'integrale deduzione dall'IVA dell'IGE afferente agli acquisti e alle importazioni di beni strumentali, materie prime, semilavorati e componenti che risultino effettuati negli ultimi sei o quattro mesi di applicazione dell'IGE.

32. — È naturalmente impossibile, a due mesi dall'adozione dei provvedimenti presi alla vigilia della pausa estiva, valutarne l'efficacia sull'andamento della domanda e della produzione. È tuttavia possibile avanzare alcune considerazioni di carattere più generale.

L'efficacia di provvedimenti anticongiunturali, e in particolare di quelli volti a sollecitare una ripresa della domanda, è tanto minore quanto maggiore è il ritardo con cui essi vengono adottati. Non è solo questione di ritardo nell'esplicazione degli effetti desiderati; se, con il passare del tempo, diminuisce il livello di utilizzazione della capacità, diviene meno agevole provocare l'inversione di una congiuntura sfavorevole mediante una ripresa degli investimenti.

Appare chiaro, da quanto si è detto nei paragrafi precedenti che l'azione pubblica, se è stata condizionata da vincoli esterni sui quali non era possibile influire, ha anche trovato limiti interni, che ne hanno in qualche misura pregiudicato la tempestività e l'efficacia.

Uno di questi limiti dipende non solo dalla lunghezza, ma anche dalla difficoltà di prevedere la durata dell'*iter* di approvazione dei provvedimenti legislativi.

L'efficacia di misure che avrebbero carattere di urgenza può risultarne grandemente ridotta, come si è visto a proposito del decreto dell'agosto 1970; mentre nel caso di leggi di riforma si generano situazioni di incertezza particolarmente pregiudizievoli in condizioni di già intrinseca debolezza della domanda, come è avvenuto per la legge sull'edilizia e per quella di delega sulla riforma tributaria.

I ritardi di decisione che così si provocano possono essere ridotti solo in parte da una maggiore rapidità nella formazione delle decisioni a livello di Governo. Per ridurre tali ritardi, di decisione e di approvazione, in altri paesi sono stati introdotti strumenti che semplificano e rendono più tempestivi gli interventi discrezionali: analoghe possibilità, come si dirà in seguito, possono essere studiate anche per l'Italia, nell'ambito del nostro ordinamento.

33. — Altri gravi limiti, del resto già esaminati nel Libro bianco presentato dal Ministro del tesoro, devono rinvenirsi nell'andamento e nella composizione della spesa pubblica. Come si è visto nel par. 26, andamento e composizione della spesa impediscono che questa, nonostante l'elevatis-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sima dimensione raggiunta, contribuisca in modo rilevante alla formazione del reddito ed eserciti una funzione stabilizzatrice. È impegno preminente del Governo, inscindibile dal proposito di perseguire una politica di espansione, intervenire in nuovi modi, in sede di programmazione, per rendere più efficiente la gestione dell'intero settore pubblico.

Prima di esaminare più in dettaglio questi ed altri temi di carattere programmatico, è necessario soffermarsi sui problemi che le recenti vicende economiche internazionali pongono al nostro paese.

III.

L'ECONOMIA ITALIANA
E LA PRESENTE SITUAZIONE
ECONOMICA INTERNAZIONALE

34. — Le crisi monetarie internazionali che si sono manifestate dal 1969 traggono origine dall'evoluzione della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti negli ultimi anni.

Il peggioramento della bilancia dei pagamenti americana a partire dal 1965 è imputabile non tanto al movimento di capitali quanto al peggioramento delle partite correnti. Nonostante l'imponente sviluppo dei redditi da capitale, la bilancia delle partite correnti è passata da un saldo attivo di 3,3 miliardi di dollari annui nella media del periodo 1960-64 ad un saldo negativo di 0,9 miliardi nel 1969, a motivo della diminuzione del saldo della bilancia commerciale da 5,4 a 0,7 miliardi di dollari e della forte espansione delle spese militari all'estero, delle spese di trasporto e dei trasferimenti unilaterali. Nel 1970 il saldo attivo della bilancia commerciale ammontò a 2,1 miliardi di dollari, in conseguenza della recessione economica; il saldo attivo delle partite correnti fu tuttavia di soli 0,4 miliardi di dollari, essendo continuato il forte deflusso connesso alle spese militari, a quelle di trasporto e ai trasferimenti unilaterali.

Sempre nel 1970, il saldo attivo della bilancia commerciale per 2,1 miliardi di dollari è il risultato di disavanzi registrati nei

confronti del Canada e Giappone, pari rispettivamente a 1,7 e 1,2 miliardi di dollari, compensato da saldi attivi conseguiti nei confronti dei paesi CEE (1,7 miliardi di dollari), degli altri paesi dell'Europa occidentale (1,2 miliardi), dei paesi dell'Asia, Africa e Oceania (1,5 miliardi), dei paesi dell'America latina (0,6 miliardi). Non tenendo conto dell'evoluzione degli scambi tra Stati Uniti e Canada, dati i particolari rapporti che legano tra loro queste economie, si può affermare che la maggior penetrazione sul mercato americano è stata conseguita dai prodotti giapponesi, passati dal 7,8 per cento delle importazioni statunitensi nel 1960 al 14,7 per cento nel 1970.

Dal calcolo su base annua dei dati semestrali del 1971, risulta che il saldo attivo della bilancia commerciale USA nei confronti della CEE è diminuito da 2,4 miliardi di dollari nel 1964 a 0,8 miliardi nel 1971, mentre la bilancia commerciale nei confronti del Giappone è passata da un saldo attivo di 0,2 miliardi di dollari nel 1964 ad uno passivo di oltre 3 miliardi nel 1971.

Nel 1971 è stata sufficiente una modesta ripresa dell'attività produttiva perchè il saldo della bilancia commerciale degli Stati Uniti divenisse negativo, per la prima volta dal 1893, per un importo di 1,2 miliardi di dollari (dati semestrali, calcolati su base annua).

Nel maggio 1971 le preoccupazioni derivanti dalle caratteristiche del disavanzo della bilancia dei pagamenti americana si aggiungevano al differenziale dei tassi di interesse tra mercato europeo e mercato americano, determinando un'ondata speculativa verso le valute europee considerate suscettibili di rivalutazione. Per arginare l'afflusso di dollari, l'Austria e la Svizzera rivalutarono le proprie monete, mentre la Germania occidentale e l'Olanda sospesero i margini di intervento previsti dallo Statuto del FMI e lasciarono fluttuare le proprie monete, che si apprezzavano rispetto al dollaro. In una situazione interna contrassegnata da carenza di domanda, le autorità italiane ritennero di non poter seguire la stessa via e decisero pertanto di lasciare invariata la parità con il dollaro.

35. — L'andamento negativo del commercio estero americano è stata la ragione immediata dell'ultima crisi del dollaro, culminata con i provvedimenti presi dal presidente Nixon il 15 agosto 1971. Di questi, i più importanti ai fini dei rapporti economici internazionali sono, come è noto: 1) la sospensione della convertibilità del dollaro in oro; 2) l'introduzione di una sovrattassa sulle importazioni americane non sottoposte a contingente e non esenti da dazio che può incidere fino ad un massimo del 10 per cento sul valore delle merci importate; 3) l'istituzione di sgravi fiscali a favore di nuovi investimenti in impianti ed attrezzature applicabili solo nei confronti di beni prodotti negli Stati Uniti.

Queste misure, adottate, senza consultazione con le autorità degli altri paesi, hanno profondamente turbato i rapporti economici internazionali.

In attesa che si giungesse ad una posizione comune dei paesi della CEE le autorità italiane nel decidere la propria condotta hanno tenuto conto della situazione congiunturale interna e della sua possibile evoluzione. Si sono pertanto escluse sia la dichiarazione di una nuova parità, sia una fluttuazione verso il dollaro, associata a cambi fissi con altre valute. La situazione valutaria italiana sconsigliava d'altra parte di ricorrere ad un doppio mercato dei cambi. Si è così scelto di consentire una fluttuazione della lira sotto lo stretto controllo della Banca centrale.

Per quanto riguarda le conseguenze della dichiarata inconvertibilità del dollaro e del deprezzamento di questo in termini delle altre monete sulla posizione valutaria verso l'estero dell'Italia, occorre tener presente che, a fine luglio, la quota delle riserve detenute in dollari dall'Italia era inferiore a quella del Giappone, Canada, Svezia, Germania federale, Regno Unito. Inoltre a fronte della nostra posizione creditoria in dollari occorre considerare il nostro elevato indebitamento verso l'estero. Infine, alcuni dei debiti contratti, pari a circa il 60 per cento delle disponibilità italiane in dollari, godono di una clausola di rimborso anticipato, che è già stata di recente utilizzata per il

rimborso del prestito ENEL contratto nel 1970 per un importo di 300 milioni di dollari.

36. — Per una valutazione delle ripercussioni dei recenti avvenimenti economici internazionali sull'economia italiana, e sulla evoluzione di quest'ultima nel prossimo futuro, si deve anzitutto tener conto dell'ostacolo all'espansione delle nostre esportazioni, e quindi della domanda globale, introdotto con la sovrattassa sulle importazioni americane ed il trattamento fiscale preferenziale accordato alle spese per beni di investimento prodotti negli USA. Le nostre esportazioni verso gli Stati Uniti, pur se sono di poco superiori al 10 per cento delle nostre esportazioni complessive, sono concentrate in alcuni settori, che risulteranno particolarmente colpiti dalle misure in questione. Inoltre, l'incertezza delle quotazioni future delle varie monete aumenta per le imprese i rischi connessi agli scambi con l'estero.

Le prospettive di sviluppo delle esportazioni italiane vanno infine inquadrare nell'ambito di quelle del commercio mondiale.

Secondo le dichiarazioni ufficiali, gli Stati Uniti si propongono di conseguire in tempi abbastanza ristretti un forte avanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti al fine di ripristinare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti complessiva. Il raggiungimento di questo obiettivo implica una diminuzione del peso degli altri paesi sulle esportazioni mondiali. Gli effetti sulla espansione del commercio mondiale dipenderanno, d'altra parte, dalle politiche economiche che verranno seguite dai diversi paesi. Condizione necessaria, ma non sufficiente, per evitare un rallentamento della espansione della domanda mondiale è che si adottino, all'interno delle economie nazionali, politiche economiche espansive volte a sostituire la domanda interna a quella estera, al presente alimentata direttamente o indirettamente dal disavanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti.

D'altra parte si constata nei vari paesi una dinamica salariale assai più accentuata che in passato, che si traduce in aumenti di

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

costi più rapidi di quelli della produttività; e le autorità responsabili non appaiono ovunque disposte ad immettere nel sistema liquidità sufficienti ad impedire che tali aumenti si traducano in diminuzioni di attività produttiva. Ciò potrebbe esplicare effetti negativi sulla domanda mondiale.

37. — Nel nostro paese il Governo è impegnato a perseguire una politica di espansione della domanda interna. Una politica espansiva è oggi tanto più necessaria, poichè non si può fare affidamento, nella stessa misura del passato, sulla domanda estera, per risolvere le nostre presenti difficoltà.

È dubbio, come si è visto, che il commercio mondiale possa continuare ad espandersi al ritmo assai sostenuto degli anni passati. Inoltre, l'andamento dei costi è stato tale da diminuire la competitività delle nostre esportazioni.

La ripresa della domanda d'altra parte, provocherà certamente un forte aumento delle importazioni. A causa sia di tali aumenti, sia della minore espansione delle esportazioni ci si può dunque attendere un sostanziale peggioramento della nostra bilancia dei pagamenti correnti.

Considerate però l'entità delle nostre riserve e la priorità degli obiettivi di occupazione si deve escludere che queste prospettive possano impedire una politica economica di espansione.

IV

PROBLEMI E PROSPETTIVE
DELL'AZIONE PUBBLICA

38. — Le considerazioni svolte nei punti precedenti inducono a confermare una linea di politica economica di decisa espansione. L'eccedenza di risorse produttive e soprattutto l'andamento dell'occupazione non solo offrono la giustificazione economica, ma impongono l'obbligo politico di promuovere una espansione della domanda.

Non può costituire una remora la accelerazione nell'aumento dei prezzi che sembra essersi manifestata di recente; l'esperienza

di tutti i paesi e quella nostra insegna che spinte inflazionistiche nascenti da pressione dei costi o da cause strutturali (l'una e le altre partecipano agli aumenti dei prezzi al consumo avvenuti in Italia) non possono essere contrastate mantenendo l'economia a basso regime e cumulando i più gravi danni della non piena occupazione delle risorse a quelli dell'inflazione.

La situazione economica internazionale non pone vincoli all'obiettivo di ottenere un maggiore impiego delle risorse esistenti. Anzi, come si è visto nel capitolo precedente la direttiva di promuovere una maggiore espansione della domanda interna risulta rafforzata dalla considerazione dei problemi che affliggono l'economia mondiale.

L'adozione di una politica economica espansiva dovrà tendere soprattutto a una ripresa del processo di investimento. Ciò richiede, in primo luogo, che siano rimossi alcuni ostacoli alla ripresa derivanti dalle incertezze circa il regime e le scadenze previste dai provvedimenti di riforma attualmente all'esame del Parlamento, ed in particolare della riforma tributaria.

Una linea attiva di espansione potrà inoltre avvalersi degli ampi margini di manovra derivanti dalle decisioni assunte nel corso dell'anno, e già ricordate, relativa ai programmi di investimenti pubblici nei settori dell'edilizia abitativa e del Mezzogiorno; dai programmi di intervento pubblico approvati negli scorsi anni per i quali si è giunti ad una fase di prossima attuazione, come nel settore dell'edilizia scolastica; dall'esecuzione dei nuovi grandi programmi industriali che a scadenza più o meno ravvicinata, potranno prendere avvio (piano chimico, progetto aeronautico, investimenti in Calabria e Sicilia, ecc.).

A tal fine il Governo sta procedendo, per quanto attiene alle proprie competenze, ad una sollecita attuazione degli adempimenti necessari per rendere operanti tali programmi, evitando che gli ampi effetti attesi siano ridotti o ritardati dalla complessità e dalla lentezza delle procedure amministrative.

Si deve in ogni caso tener presente che la realizzazione di tali interventi, anche se avviati prontamente, non potrà che esplicare

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gradualmente gli effetti espansivi sulla domanda interna; e probabilmente la maggior parte degli effetti si verificherà non prima del prossimo anno.

Inoltre l'azione di sostegno della domanda derivante dalla attuazione dei programmi in esame potrà fronteggiare solo in parte le difficoltà che attualmente interessano alcuni settori in conseguenza delle recenti vicende economiche internazionali e delle incerte prospettive di evoluzione della domanda estera. Ciò potrà richiedere l'adozione di misure selettive a favore di settori più gravemente colpiti.

39. — Quanto alla rimozione di alcuni elementi che oggi ostacolano la ripresa produttiva, l'approvazione definitiva del disegno di legge delega per la riforma tributaria contribuirà a rimuovere alcune situazioni di incertezza che hanno spinto le imprese a rinviare l'esecuzione di decisioni di investimento e la ricostituzione di un volume normale di scorte. Infatti, oltre a contribuire alla modernizzazione di una larga parte del nostro sistema tributario, l'entrata in vigore dal prossimo 1° gennaio delle nuove norme in materia di imposta sul valore aggiunto consentirà alle imprese di fruire del rimborso integrale dell'IGE pagata sugli acquisti di beni strumentali di nuova produzione effettuati dal luglio scorso e sugli acquisti di materie prime, semilavorati e componenti effettuati dal 1° settembre nei limiti di inventario.

Se, per ragioni di forza maggiore, la data di inizio dell'applicazione dell'IVA, dovesse essere rinviata al 1° luglio 1972, saranno adottate misure compensative tali da evitare intralci al processo di investimenti e di formazione delle scorte.

Saranno, inoltre, adottate le necessarie misure qualora l'applicazione delle nuove forme di imposizione dovesse provocare effetti non desiderati o comunque contrastanti con gli obiettivi di breve periodo; in particolare, si interverrà per evitare ingiustificabili aumenti dei prezzi e per garantire la competitività delle nuove esportazioni.

40. — La politica di sostegno della domanda dovrà basarsi in primo luogo sull'accele-

razione dei programmi di investimenti pubblici.

Gli investimenti ricadenti sotto la diretta responsabilità della Pubblica amministrazione non hanno avuto, negli ultimi anni, un andamento soddisfacente. Ai problemi derivanti dalla inadeguatezza delle strutture organizzative e dalle procedure amministrative che caratterizzano la nostra amministrazione centrale si sono aggiunti quelli derivanti dalla più recente legislazione di spesa che non sempre valuta adeguatamente la gravità dei problemi connessi ai tempi e ai modi della azione amministrativa. La giusta esigenza di garantire un processo ampio di partecipazione alle decisioni di programmazione dell'intervento pubblico ha reso molto lunghi, in taluni grandi settori (esemplare il caso della edilizia scolastica) i tempi di decisione. Altre difficoltà di ordine generale sono quelle connesse: alla situazione politica e finanziaria degli enti locali; alla carenza di strumenti urbanistici; alle lentezze dei procedimenti per il reperimento di aree; alla scarsità di personale tecnico sia nelle amministrazioni periferiche dello Stato (Provveditorati), sia negli enti locali (in particolare nei Comuni di piccole dimensioni).

Il Governo è impegnato a rimuovere con misure particolari, in massima parte esperibili in via amministrativa gli intralci procedurali che l'esperienza ha rivelato più gravi. Si tratta in sostanza, di una ulteriore accentuazione dell'indirizzo, già adottato in passato, volto ad accrescere le responsabilità degli organi decentrati sia a livello territoriale sia a livello funzionale.

Per garantire una maggiore tempestività ed un più efficace coordinamento dell'azione pubblica il CIPE affiderà al Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica il compito di provvedere a periodiche verifiche dello stato di attuazione dei principali programmi di investimento della Pubblica Amministrazione. Il Ministro del Bilancio proporrà al CIPE i necessari provvedimenti volti a superare le più gravi carenze misurate nel processo di realizzazione dei programmi.

Le incertezze connesse ai problemi generali della disciplina urbanistica e al regime delle

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

aree e della disciplina dell'espropriazione saranno rese meno ampie e meno gravi dalla definitiva, imminente, approvazione del disegno di legge sull'edilizia e sull'espropriazione per pubblica utilità.

E da sottolineare, in particolare, che le norme sulla espropriazione per pubblica utilità previste dal disegno di legge governativo (la cui applicazione riguarda l'edilizia abitativa, le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, il risanamento dei centri urbani, le acquisizioni di aree per parchi nazionali) offriranno un notevole contributo alla economicità e tempestività della realizzazione di opere pubbliche.

Secondo valutazioni del Ministero dei Lavori Pubblici nell'ultimo trimestre del corrente anno saranno appaltati lavori per opere pubbliche per un ammontare assai rilevante, e in ogni caso molto superiore al volume delle opere realizzate negli anni precedenti.

41. — In dettaglio, per quanto riguarda gli interventi specifici nei diversi settori valgono le seguenti considerazioni.

L'edilizia scolastica è uno dei settori che rivela il primo grave divario fra obiettivi del piano e disponibilità finanziarie offerte dalla legislazione di spesa e realizzazioni effettive in termini di opere. In parte, nel prossimo anno, può attendersi un incremento delle realizzazioni, perchè i provvedimenti avviati per l'attuazione della legge n. 641 del 1967 sembrano finalmente giungere alle fasi terminali. Ma è necessario intervenire attivamente per rimuovere alcune strozzature che influenzano ancora l'attuazione dei programmi già predisposti. Bisogna, naturalmente, avere cura di toccare i congegni inceppati e di rimuovere specifici ostacoli senza modificare una macchina giunta, dopo un estenuante corso, nella fase della realizzazione.

Per l'edilizia universitaria il ritmo degli investimenti nel 1971 ha segnato un notevole incremento nel volume dei pagamenti (che dovrebbero raggiungere l'ammontare di circa 37 miliardi di lire); nel 1972 è possibile prevedere una continuazione di tale andamento. Ma questa relativa accelerazione delle realizzazioni è legata al completamento di opere

iniziate sulla base di finanziamenti derivanti da leggi precedenti (la 641 del '67 e all'ampliamento e riadattamento di edifici preesistenti. Le opere nuove sono poco numerose e limitate ad aree già disponibili per le Università.

Per prevenire un calo degli investimenti in tale settore alla fine del 1972 e nel '73 è dunque necessario consentire nuove iniziative di costruzione, rimuovendo le difficoltà che ne hanno impedito l'avvio, identificabili: nella difficoltà di reperire nuove aree; nella complessità delle procedure di concorso e di appalto per le opere di rilevante entità; nella lunghezza dei tempi di realizzazione; nella frammentazione in piccoli lotti delle opere più impegnative.

In questa prospettiva occorrerebbe procedere con uno stralcio che anticipi, per i nuovi centri, il piano pluriennale di sviluppo dell'Università (come è previsto dal disegno di legge di riforma dell'ordinamento universitario) accompagnato da un primo consistente stanziamento di fondi e da norme che fissino procedure più rapide per il loro impiego.

Lo stralcio in questione dovrebbe pertanto riguardare:

a) l'individuazione di nuovi centri universitari da localizzarsi in maniera da soddisfare le esigenze più urgenti (a cui è da aggiungere l'Università della Calabria già istituita con apposita legge);

b) le previsioni di meccanismi di concorso e di progettazione e di esecuzione delle opere secondo uno schema che preveda la facoltà di procedere, dopo opportune consultazioni, alla attribuzione dell'intera responsabilità di progettazione e di esecuzione dei lavori a società o aziende di pubblico interesse o a prevalente partecipazione statale.

42. — Per l'edilizia abitativa si pongono diversi ordini di problemi; avvio del nuovo sistema definito dalla legge di riforma; incentivazione dell'attività edilizia privata; accelerazione immediata degli investimenti pubblici.

Il nuovo sistema delineato dal disegno di legge, la cui approvazione è ormai imminente pone la necessità di affrontare nel breve periodo, i problemi connessi ad una trasformazione di struttura.

L'eliminazione della rendita edilizia come possibile fonte di finanziamento delle costruzioni pone il problema dei succedanei da introdurre nel sistema, allo scopo di promuovere il finanziamento di un volume adeguato di abitazioni, adatta alle esigenze di una società nella quale i fenomeni dell'urbanesimo sono destinati a perdurare. L'accostamento del peso dell'edilizia pubblica o comunque di quella orientata dai pubblici poteri, all'importanza che essa ha in altri paesi imporrà la trasformazione strutturale dei modi di finanziamento dell'attività di costruzione: una quota del risparmio delle famiglie che prima si dirigeva direttamente all'investimento in abitazioni dovrà orientarsi verso l'acquisto dei titoli mediante i quali si finanziano le costruzioni.

La incentivazione dell'attività edilizia privata che conserva un ruolo preminente nel quadro più ordinato di crescita urbana definito dalla riforma — resta affidato, in questa fase, alla legge 1° giugno 1971, n. 291 (articolo 8 e seguenti). Il Governo ha già esaurito la prima fase del procedimento concernente la programmazione dell'intervento, e si impegna al sollecito completamento dell'istruttoria e delle decisioni per l'erogazione dei contributi e per la concessione di mutui.

Gli investimenti pubblici nel settore delle abitazioni, hanno avuto negli ultimi anni un'incidenza scarsa (mediamente intorno al 6-7 per cento) e decrescente, né è da prevedersi una rapida inversione di tendenza nel breve periodo.

Un contributo positivo alla situazione congiunturale del settore può aversi attraverso un'azione, volta all'accelerazione degli interventi già programmati (che ammontano complessivamente a circa 1.400 miliardi di cui 1.150 della GESCAL e 250 del Ministero dei lavori pubblici). Le difficoltà più rilevanti sono connesse alla carenza di strumenti urbanistici operanti, alla complessità delle procedure ed al sistema di appalto e di aggiudicazione dei lavori.

Il primo ostacolo sarà rimosso dalle norme contenute nella legge di riforma (articoli 50 e 51) che consentono di localizzare gli interventi su aree indicate dai Comuni nell'ambito di strumenti urbanistici soltanto adottati e trasmessi per le approvazioni di legge.

Quanto al secondo ostacolo, potrebbe essere efficace il ricorso diretto ad aziende a partecipazione statale, mediante convenzioni tra gli enti pubblici di settore e le aziende stesse.

L'apporto di aziende a partecipazione statale potrebbe realizzarsi soprattutto per alcuni interventi di grandi dimensioni in alcune aree metropolitane (come a Roma e Napoli per circa 100 miliardi complessivi).

43. — Le imprese pubbliche hanno mantenuto, nel corso del 1971, un ritmo di realizzazioni sostanzialmente conforme ai programmi che prevedevano una rilevante espansione degli investimenti.

L'Enel concluderà il 1971 con un volume di investimenti di circa 720 miliardi, che corrispondono alla previsione « massima » formulata all'inizio dell'anno, anche se a seguito di un aumento dei prezzi maggiore del previsto. Per il 1972 è previsto un ulteriore incremento degli investimenti che dovrebbero raggiungere gli 870 miliardi circa.

L'avvio nel 1972, di tale programma di espansione, è tuttavia legato alla soluzione dei problemi finanziari — avviati a soluzione con la costituzione del fondo di dotazione — ed alla rimozione degli ostacoli amministrativi incontrati nella localizzazione dei nuovi grandi impianti previsti dai programmi.

L'IRI realizzerà compiutamente, nel corso del 1971, i propri programmi di investimento, per circa 1.300 miliardi, inferiori di circa il 3 per cento rispetto alle previsioni formulate all'inizio dell'anno, ma con un incremento dell'ordine del 50 per cento rispetto al 1970.

Questa espansione è collegata, in particolare, al raddoppio del Centro siderurgico di Taranto, alla realizzazione degli impianti dell'Alfa-Sud, all'espansione della rete telefonica, alla continuazione dei programmi autostradali.

I programmi per il 1972 prevedono una ulteriore espansione (sino a raggiungere i 1.530 miliardi circa) che continua ad essere affidata ai programmi in corso nella siderurgia, nel settore meccanico, nelle telecomunicazioni, e nel settore autostradale.

L'ENI realizzerà nel 1971, conformemente alle previsioni, 480 miliardi di investimenti complessivi, di cui 345 localizzati in Italia. I programmi per il 1972 prevedono una ulteriore espansione sino a raggiungere un investimento di 560 miliardi, di cui 410 in Italia.

Gli investimenti riguardano principalmente il settore degli idrocarburi (ricerca e produzione mineraria; trasporto e distribuzione del metano; flotta; oleodotti; raffinazione; distribuzione dei prodotti petroliferi) e l'industria chimica.

L'EFIM realizzerà nel 1971 investimenti per circa 140 miliardi. Per il 1972 è prevista la realizzazione di investimenti per 158 miliardi.

Complessivamente le maggiori imprese pubbliche hanno svolto una importante funzione anticiclica nel 1971, garantendo la realizzazione di investimenti per complessivi 2.500 miliardi circa. Nel 1972 l'investimento complessivo delle grandi *holding* a partecipazioni statale e dell'ENEL consentirà di realizzare 3.100 miliardi di investimenti con un incremento di oltre il 20 per cento.

44. — La Cassa per il Mezzogiorno ha operato, nel 1971, a causa della fase di vuoto della legislazione meridionalistica, sulla base di due leggi-ponte (del 18 dicembre 1970 e del 15 aprile 1971) che disponevano stanziamenti rispettivamente di 100 miliardi per lo sviluppo dell'irrigazione nel Mezzogiorno e di 262 miliardi quale anticipo del finanziamento organico per il quinquennio 1971-75.

Sulla base di tali finanziamenti, tutti integralmente impegnati, sono state avviate opere di notevole importanza nel campo dell'utilizzazione multisettoriale di risorse idriche, delle attrezzature portuali, delle opere stradali, degli acquedotti e fognature, delle infrastrutture e servizi per le aree e nuclei di industrializzazione.

La nuova legge per il Mezzogiorno consentirà di avviare un più ampio programma di investimenti della Cassa per il Mezzogiorno.

Il Governo è impegnato a mettere immediatamente in opera il nuovo meccanismo istituzionale previsto dalla legge, che affida a « progetti speciali » approvati dal CIPE la definizione operativa degli obiettivi, dei modi e dei tempi dell'azione dell'intervento straordinario.

Secondo quanto disposto dalla nuova legge, il CIPE esaminerà un primo gruppo di progetti speciali che consentano un avvio immediato del nuovo ciclo di interventi della Cassa per il Mezzogiorno.

Il primo gruppo di progetti speciali riguarderà tutte le regioni del Mezzogiorno continentale e insulare e sarà espressamente ricordato: alle principali decisioni di investimento industriale promosse dalla contrattazione programmatica; alla politica di incentivazione industriale; ai progetti-pilota la cui responsabilità è assunta dagli organi di programmazione.

Una prima e sommaria valutazione quantitativa delle possibilità di realizzazione nel corso del 1972 fa ritenere possibile una previsione programmatica degli investimenti della Cassa per il Mezzogiorno per il 1972 dell'ordine di 244 miliardi per infrastrutture (bonifiche, acquedotti, infrastrutture specifiche, viabilità, turismo), di 1.115 per incentivi (miglioramenti fondiari, industria, alberghi, artigianato e pesca) per un totale generale (a formare il quale concorrono minori investimenti nelle zone depresse e per il progresso tecnologico) di 1.405 miliardi.

45. — L'indirizzo volto a stimolare la ripresa degli investimenti delle imprese industriali si fonda su due linee principali: la ristrutturazione e il sostegno delle attività industriali in difficoltà e la promozione dei grandi progetti di investimento.

In molte attività industriali emergono, accanto alle difficoltà relative al basso livello di domanda, problemi di adeguamento delle strutture di impresa alle nuove condizioni poste dalle modifiche nei costi, dall'evoluzione tecnologica, organizzativa e commer-

ziale e dall'inasprirsi della competitività internazionale.

Come è già stato rilevato, l'adeguamento alle nuove situazioni risulta particolarmente arduo per le imprese di piccole e medie dimensioni, che dispongono di margini più esigui di autofinanziamento, e, al tempo stesso, di minori possibilità di accesso al credito. Ai problemi generali delle piccole e medie imprese, che rivestono un ruolo centrale nello sviluppo industriale italiano, è quindi rivolta una speciale attenzione da parte del Governo.

Le difficoltà congiunturali hanno messo e mettono alla prova la solidità e la validità delle strutture produttive del nostro Paese facendo emergere, pur in un quadro di maggiore e generalizzata debolezza, situazioni particolari di crisi le cui radici sono da ricercarsi in periodi e situazioni precedenti.

La legge 22 marzo 1971, n. 184 (interventi per la ristrutturazione e la riconversione di imprese industriali) permette all'IMI di dar luogo ad un intervento selettivo di sostegno di programmi di riorganizzazione delle imprese. Il CIPE ha approvato il 17 giugno 1971 le direttive per l'applicazione della legge. Sarà sollecitata una pronta esecuzione della fase istruttoria per mettere sollecitamente in atto quei programmi che risulteranno validi.

L'IMI si trova così ad essere investito di una particolare competenza in materia di promozione e sostegno di programmi di ristrutturazione industriale. Le risorse patrimoniali affidate all'IMI a tale scopo sono esigue se confrontate con il fabbisogno delle nostre strutture produttive: tali risorse tuttavia sono sufficienti per l'inizio della nuova attività, soprattutto se si considera che validi programmi di ristrutturazione industriale maturano e si attuano con tempi tecnici certamente non brevissimi. Sarà impegno del Governo seguire con attenzione la nuova attività dell'IMI in questo settore per predisporre adeguati e pronti strumenti di finanziamento.

L'obiettivo della ristrutturazione industriale deve essere tenuto distinto da obiettivi di sostegno di breve periodo ad aziende industriali in difficoltà.

Esiste certo l'esigenza di un intervento in aziende la cui crisi assuma particolare rilevanza e gravità oltre che dal punto di vista economico anche dal punto di vista sociale. Tuttavia l'intervento non può essere generalizzato proprio perchè se eccessivamente diffuso non potrebbe che assumere carattere esclusivamente finanziario e, mentre assorbirebbe risorse ingenti, non risulterebbe efficace per il superamento di difficoltà che hanno radici nella gestione imprenditoriale delle imprese.

Per queste ragioni la legge n. 184 ha provveduto, alla costituzione di una società finanziaria per gli interventi di salvataggio.

La società finanziaria è già operante e nell'attuale situazione congiunturale la sua attività si presenta particolarmente gravosa ed impegnativa.

Nel rispetto degli obiettivi e dei limiti chiaramente indicati dalla legge e dalle direttive formulate dal CIPE la società finanziaria potrà svolgere una utile azione per il superamento delle difficoltà congiunturali dell'industria italiana, intervenendo in quei casi particolari nei quali le difficoltà dell'impresa non siano tali da pregiudicare le possibilità di recupero e di ripresa dell'attività.

Il Governo solleciterà poi la rapida approvazione parlamentare del disegno di legge per la ristrutturazione dell'industria tessile. Le difficoltà di questo settore hanno radici di carattere strutturale. In sede di attuazione occorrerà prevedere una necessaria selezione per aree geografiche e per settori.

46. — Per quanto riguarda la promozione di grandi progetti di investimento industriale — oltre all'impulso assicurato dai vasti programmi delle imprese pubbliche — sono in corso di rapida definizione alcuni dei programmi indicati nel Documento preliminare al Piano 1971-75.

Tali programmi potranno esplicitare una rilevante azione di sostegno della domanda già nel corso del 1972.

In particolare, nel quadro del piano chimico recentemente elaborato dagli organi di programmazione, il progetto della chimica di base sarà definito nel corso del prossimo mese, a seguito di un confronto con i pro-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

grammi specifici di investimento delle imprese.

Per quanto riguarda l'industria nucleare, sulla base delle decisioni prese dal CIPE il 4 giugno 1971, verrà definito un programma di promozione industriale.

Il programma che sarà completato entro il 1971, definisce:

- le azioni da svolgere ai fini industriali;
- i programmi nucleari del CNEN, dell'ENEL e delle industrie pubbliche e private;
- il coordinamento di tali programmi a livello internazionale.

In particolare sarà definito un piano di sviluppo dell'ENEL, per la installazione di centrali nucleari.

E inoltre in corso di avanzata definizione il programma predisposto dall'Aeritalia.

47. — Quanto all'azione diretta a fronteggiare le difficoltà dei settori più gravemente colpiti dalle recenti vicende internazionali, il Governo si propone di concordare in sede CEE una linea di intervento comune.

Nell'elaborare tali interventi si dovrà tener conto dei più gravi riflessi che i recenti provvedimenti degli Stati Uniti possono avere per l'economia italiana, a causa della situazione congiunturale più sfavorevole rispetto a quella degli altri paesi del Mercato comune.

48. — Il successo di una politica espansiva secondo le linee indicate dipende dal rispetto di alcune condizioni di equilibrio circa l'evoluzione dei redditi, dei prezzi e della spesa pubblica.

Quanto ai prezzi amministrati, sono già stati illustrati gli indirizzi che il Governo intende seguire in relazione al problema delle tariffe dei pubblici servizi, non accogliendo le richieste di aumenti recentemente avanzate e rinviandone l'adeguamento e la ristrutturazione ad una fase congiunturale più favorevole.

Per limitare gli aumenti dei prezzi degli altri beni e servizi, il Governo interverrà utilizzando sia gli strumenti amministrativi di cui dispone sia favorendo le modifiche dirette a rendere meno costosa la fase della distribuzione dei prodotti, sia infine condi-

zionando la concessione di particolari agevolazioni alla stabilità dei prezzi.

L'azione pubblica volta a sostenere il livello della domanda potrebbe essere compromessa ove si manifestassero ostacoli dal lato dell'offerta: ostacoli non derivanti da mancanza di risorse, che anzi sono sovrabbondanti, ma dal rinnovarsi di conflitti di lavoro all'interno delle aziende, sia per l'applicazione di contratti in essere sia per il rinnovo di contratti scaduti. Il succedersi di conflitti non solo determina impedimenti fisici alla produzione, ma crea anche una situazione di incertezza circa l'andamento dei costi, la possibilità di predisporre piani di produzione, la fissazione dei termini di consegna, che è di grave pregiudizio alle possibilità di espansione dell'intero sistema.

Come è stato indicato nel Documento programmatico preliminare, per prevenire il verificarsi di tali situazioni « deve essere possibile realizzare un confronto aperto tra obiettivi delle rivendicazioni salariali e obiettivi della programmazione ». Tale confronto dovrebbe assicurare aumenti di costi del lavoro gradualmente e non destabilizzanti e, al tempo stesso, il rispetto dei tempi di attuazione delle riforme dirette ad accrescere il salario reale.

La specificazione operativa dei termini di tale confronto dovrà essere uno dei punti centrali del piano annuale.

La possibilità di indirizzare consensualmente la dinamica salariale e l'evoluzione dei rapporti di lavoro all'interno delle imprese al conseguimento degli obiettivi del piano annuale, permette di evitare il ricorso, per il controllo dell'economia, a misure restrittive di politica monetaria e fiscale.

In ogni caso tali restrizioni dovranno essere evitate: l'esperienza di altri paesi, in cui, non meno che da noi, una più acuta lotta per la distribuzione del reddito ha reso difficile conciliare i vincoli di equilibrio interno ed esterno con gli obiettivi di occupazione e di crescita, ci mostra che una compressione della domanda non serve a prevenire l'aumento dei costi. Poichè non vi sono ostacoli di natura reale, nessun ostacolo di altra natura, in particolare derivante dalla

politica monetaria, dovrà essere posto ad un più rapido sviluppo dell'economia italiana.

49. — Un ruolo centrale per garantire che lo sviluppo del sistema economico avvenga in condizioni di equilibrio è assegnato alla finanza pubblica.

Rivestono, al riguardo, particolare importanza le decisioni del Governo circa il volume complessivo del disavanzo di cassa del settore pubblico e circa la composizione della spesa.

Si è già rilevato come le spinte all'aumento della spesa pubblica concorrano ad ampliare indiscriminatamente le dimensioni del disavanzo, senza che ad esso corrisponda un regolare e consistente sviluppo degli investimenti pubblici nei settori di maggiore interesse sociale. La necessaria azione del Governo diretta a contenere e selezionare la espansione della spesa corrente non potrà conseguire che gradualmente gli effetti desiderati.

È quindi probabile che nel breve periodo le dimensioni del disavanzo pubblico tendano ad accrescersi ulteriormente: ciò sia per effetto del nuovo impulso ai programmi di investimento nel campo dell'edilizia e delle opere pubbliche secondo le indicazioni espresse, sia per una probabile flessione degli incassi tributari derivante dall'attuale basso livello dell'attività economica e dalle difficoltà della prima fase di applicazione del nuovo ordinamento.

Un accresciuto volume del già rilevante disavanzo non rappresenta di per sé, nell'attuale fase e nella prospettiva più immediata, un pericolo alla stabilità della nostra economia: al contrario, specie nella misura in cui discenda da una più attiva politica di

spesa di investimenti pubblici, esso rappresenta per i suoi effetti moltiplicativi uno strumento fondamentale per la ripresa economica e per un più elevato impiego delle risorse.

Ma l'espansione della spesa può anche tradursi in tensioni e squilibri. Tale eventualità potrebbe verificarsi innanzitutto ove si accentuasse la tendenza ad una eccessiva crescita di quelle spese per trasferimenti che, come si è già ricordato, agiscono esclusivamente sulla liquidità del sistema senza provocare effetti immediati sulla domanda finale. Inoltre il ripetersi di difficoltà di finanziamento sul mercato dei capitali, analoghe a quelle verificatesi nel corso del 1970, potrebbe provocare in conseguenza dell'ampio fabbisogno del settore pubblico da coprire con mezzi monetari, un sacrificio delle esigenze di finanziamento degli investimenti produttivi.

L'impegno del Governo nel procedere ad una severa qualificazione della spesa pubblica a favore delle spese ad effettivo contenuto sociale e produttivo consentirà di limitare l'insorgere di tensioni del primo tipo.

D'altra parte, nella stessa direzione, dovrebbero operare le iniziative annunciate in materia di redditi e dei prezzi: la possibilità di concordare l'evoluzione dovrebbe ridurre il rischio di rivendicazioni o di aumenti incoraggiati dalla situazione di liquidità del sistema.

Gli squilibri del secondo tipo non sembrano costituire, nella presente situazione, un pericolo concreto: l'avvenuto allineamento dei tassi d'interesse interni rispetto a quelli internazionali e la conseguente ripresa della propensione del pubblico ad assorbire titoli a reddito fisso dovrebbero non subire mutamenti sostanziali nel prossimo anno.