

**CAMERA DEI DEPUTATI** <sup>Doc. XIII</sup>  
<sub>N. 1</sub>

**RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA**  
**PER L'ANNO 1973**

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

E DAL MINISTRO DEL TESORO  
(MALAGODI)

il 30 settembre 1972

PAGINA BIANCA

## INDICE

---

### CAPITOLO I

Andamento dell'economia nel 1972 . . . . . *Pag.* 5

### CAPITOLO II

Il ruolo dell'azione pubblica . . . . . » 7

### CAPITOLO III

L'economia italiana e la presente situazione economica internazionale . . . . . » 12

### CAPITOLO IV

Problemi e prospettive dell'azione pubblica . . . . . » 15

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I.

## ANDAMENTO DELL'ECONOMIA NEL 1972

1. — Nel « Piano annuale 1972 » si precisava (paragrafo 6) che esso doveva essere interpretato « come una ipotesi ragionata: ipotesi che dovrà essere continuamente verificata e probabilmente modificata, nel corso dell'anno ». L'opportunità di ripetute verifiche e revisioni nasceva sia dalla necessità di aggiornare i dati statistici impiegati; sia dalla più sostanziale esigenza di confrontare le previsioni con gli accadimenti reali e le prescrizioni di politica economica con l'azione pubblica effettivamente compiuta e di suggerire, alla luce di questo confronto, gli opportuni mutamenti di rotta.

Nello stesso documento era precisato che il Piano, nell'indicare obiettivi e azioni costituiva « una ipotesi programmatica e non una previsione della evoluzione » spontanea « del sistema economico », sicché le indicazioni quantitative in esso contenute si ponevano di molto al di sopra delle previsioni neutrali allora possibili.

La situazione nella quale è venuto a trovarsi il nostro Paese, situazione culminata con le elezioni anticipate del 7 maggio, ha impedito che nel corso della prima parte dell'anno si procedesse a verifiche e a confronti nel senso sopra indicato.

Ciò non significa che non si sia proceduto ad aggiornamenti, anche nel merito.

Un primo aggiornamento, di natura prevalentemente statistica, fu compiuto nell'aprile scorso, subito dopo la pubblicazione, nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese, dei dati definitivi di contabilità nazionale per il 1971. Le stime del Piano si basavano su un preconsuntivo provvisorio del 1971 e mutavano in qualche misura col modificarsi dei dati di base, soprattutto a causa della dipendenza di alcune variabili da grandezze dell'anno precedente. Era nel frattempo venuta meno un'altra ipotesi, che nel gennaio pareva certa: l'entrata in vigore dell'IVA in luogo dell'IGE il 1° luglio 1972. Anche questo

mutamento fu tenuto presente nell'aggiornamento di aprile. Un secondo aggiornamento fu redatto nel mese di giugno.

2. — Il presente documento vuole, invece, adempiere più compiutamente alle proposizioni contenute nel « Piano annuale 1972 ».

Il documento ricalca, pertanto, l'impostazione del « Piano 1972 »; esso non riporta previsioni della evoluzione « spontanea » del sistema economico nel 1973, ma ipotesi programmatiche e possibili azioni pubbliche, dirette a conseguire tali obiettivi. È quindi fondamentalmente un documento programmatico, e non esclusivamente previsionale.

Non debbono, tuttavia, nascondersi le difficoltà e le incertezze insite nel processo di programmazione: difficoltà dovute allo stato di stagnazione che ancora caratterizza l'economia italiana: incertezze connesse, nell'immediato futuro, con il rinnovo di importanti contratti sindacali.

Quanto al 1972, il breve tempo che ci separa dalla fine dell'anno costituisce un margine troppo ristretto per qualunque ipotesi programmatica; il documento, quindi, si limita a fornire una stima dell'evoluzione più probabile.

3. — Altre difficoltà nascono, per l'elaborazione di documenti programmatici di breve periodo, dalla documentazione statistica disponibile.

Non può esservi dubbio circa l'importanza che rivestono, ai fini di una incisiva gestione della politica economica, verifiche e revisioni periodiche delle ipotesi elaborate nell'ambito dei documenti di programmazione di breve periodo, che il Governo predispone a scadenza annuale.

La possibilità di confrontare le previsioni inizialmente adottate con l'andamento effettivo dell'economia e le direttive di politica economica con l'azione di fatto svolta, costituisce un elemento di rilevanza operativa, in quanto consente al Governo di valutare l'opportunità e l'intensità delle correzioni di rotta necessarie.

Un proposito, non è inutile ricordare che tutte le valutazioni quantitative, che costituiscono il quadro di riferimento necessario per ogni attività di programmazione, si basano, nei documenti di politica economica, sui dati della contabilità nazionale.

Ora, la mancanza di una contabilità nazionale trimestrale, rende ardua qualsiasi verifica in corso d'anno del quadro inizialmente formulato. Né sono sufficienti a tal fine gli attuali indicatori periodici, sia perché forniscono un quadro parziale dell'evoluzione economica, sia perché non sempre permettono di risalire alle grandezze della contabilità nazionale.

Si tratta, quindi, sotto questo aspetto, di definire rapidamente le effettive esigenze conoscitive per una continua azione di controllo della politica economica nel breve periodo e di colmare poi, con tempestività, le lacune statistiche che ancora oggi ne ostacolano lo svolgimento.

4. — Con i limiti che discendono dalle precedenti considerazioni e, quindi, con il pur elevato grado di incertezza che queste ipotesi comportano, si fornisce un quadro sintetico dei risultati economici con i quali presumibilmente si chiuderà il 1972.

Per alcuni fenomeni ci si limita a descrivere l'andamento effettivo della prima parte dell'anno, per la quale soltanto si dispone di informazioni attendibili.

5. — Nei primi otto mesi dell'anno l'indice generale della produzione industriale ha registrato un aumento del 3 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Anche estendendo il confronto all'arco dell'intero 1972 rispetto al 1971, è possibile stimare nel 3 per cento circa l'aumento nell'indice della produzione industriale. Tale previsione sconta per gli ultimi mesi dell'anno un ritmo di crescita più rapido di quello dei mesi precedenti (1). Questa valutazione, appare giustificata in relazione alla forte accelerazione in atto nella domanda mondiale, sempreché, ovviamente, l'attività produttiva abbia un ordinato svolgimento. Tenendo conto dei miglioramenti nella qualità dei prodotti e delle

(1) Si deve considerare, infatti, che limitando il confronto ai primi otto mesi, non si tiene conto dell'accelerazione della produzione industriale che ebbe luogo negli ultimi mesi del 1971.

Un'accelerazione analoga dovrebbe, quindi, verificarsi, nell'ultima parte del 1972, perché possa mantenersi, per l'intero anno, lo stesso tasso di incremento del 3 per cento.

altre cause che spiegano lo scarto fra il menzionato indice, che misura le quantità fisiche, e il prodotto lordo industriale, si può valutare che l'aumento di quest'ultimo raggiunga nella media annua il 4 per cento. Tale stima, che si riferisce all'industria nel complesso, sconta il prolungarsi dell'andamento negativo nel settore delle costruzioni.

Negativo si prospetta l'andamento produttivo nel settore dell'agricoltura, dove è da attendersi — a causa di un andamento stagionale insolito e quasi per ogni prodotto negativo — una flessione, rispetto allo scorso anno, di circa l'1 per cento.

Rapido dovrebbe invece risultare lo sviluppo del prodotto lordo nelle attività terziarie (4,5 per cento), in relazione all'aumento della quota dei consumi privati sul reddito nazionale.

Sulla base di tali ipotesi, il reddito nazionale lordo dovrebbe crescere, in termini reali, del 3,5 per cento rispetto al 1971.

6. — All'aumento del reddito hanno dato un rilevante contributo le esportazioni che, con un'espansione in termini reali valutabile nel 10 per cento, hanno consentito una ripresa della domanda aggregata, nonostante il perdurare della crisi degli investimenti.

Gli investimenti rappresentano un aspetto negativo dell'evoluzione economica nel 1972.

La flessione degli investimenti in abitazioni sembra essere soltanto rallentata; le informazioni disponibili al riguardo sono scarse e non aggiornate.

Nei settori dell'industria si è verificata una ulteriore caduta degli investimenti, nonostante che gli investimenti compiuti dalle imprese pubbliche abbiano segnato una nuova rilevante espansione.

Sulla base degli scarsi elementi conoscitivi attualmente disponibili, può dirsi che si è avuto un rallentamento nel complesso dei programmi in gestione alle amministrazioni ordinarie sia a livello centrale che locale, mentre si è realizzata una consistente ripresa dell'attività della Cassa per il Mezzogiorno e della GESCAL.

Complessivamente gli investimenti lordi totali dovrebbero risultare in diminuzione, rispetto al livello del 1971, di almeno il 2 per cento in termini reali.

La domanda per consumi privati dovrebbe essersi sviluppata a un ritmo lievemente superiore a quello del reddito nazionale, in relazione all'ampliamento del reddito disponibile del settore privato al quale ha concorso, in larga misura, la Pubblica Amministrazione.

ne, aumentando i trasferimenti alle famiglie in misura maggiore del prelievo fiscale.

L'azione espansiva sul reddito disponibile è stata contenuta dal permanere della propensione al consumo sui bassi livelli dello scorso anno, il che ha determinato un'elevata formazione di risparmio, che si è tradotta in una sostenuta domanda di attività finanziarie.

In ulteriore espansione risultano i consumi pubblici, a seguito dei miglioramenti retributivi conseguiti dal personale della Pubblica Amministrazione.

L'evoluzione della domanda aggregata si è riflessa in una netta ripresa delle importazioni — aumentate di circa l'8 per cento in termini reali contro lo 0,5 per cento del 1971. Tuttavia essa si è mantenuta inferiore alla crescita delle esportazioni. E ciò ha permesso un ulteriore ampliamento del saldo attivo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, salito a circa 1.700 miliardi di lire.

7. — Un aspetto che desta preoccupazione, nel quadro dei risultati economici del 1972, è costituito dall'accelerazione dei prezzi. Sulla base dell'andamento dei prezzi all'ingrosso e al consumo nei primi otto mesi dell'anno, si può valutare che l'aumento medio del livello generale dei prezzi nel 1972, rispetto al 1971, risulterà prossimo al 6 per cento. Tale fenomeno ha interessato, anche nel 1972, la maggior parte dei Paesi industrializzati; rispetto ai quali il tasso di inflazione dell'economia italiana si colloca, anzi, sotto la media.

Nel 1971, l'aumento nell'indice dei prezzi all'ingrosso è stato in Italia del 3,4 per cento, nettamente inferiore a quelli registrati in Germania (4,6 per cento) e Regno Unito (8,8 per cento) praticamente pari a quello degli Stati Uniti (3,3 per cento), superiore soltanto all'aumento verificatosi in Francia (2,7 per cento).

Nel 1972 la posizione relativa dell'Italia si è confermata: nel primo semestre l'andamento dei prezzi all'ingrosso in Italia (3,1 per cento) è stato superato in Francia (4,8 per cento), Regno Unito (4,8 per cento), Stati Uniti (3,9 per cento) ed è risultato solo lievemente maggiore di quello registrato in Germania (2,7 per cento).

Non dissimili appaiono i risultati del confronto, ove si esaminino i dati relativi ai prezzi al consumo che, ovunque, registrano tassi di aumento più elevati.

Questa circostanza ha consentito di non pregiudicare la competitività delle nostre esportazioni.

Si deve osservare, tuttavia, che gli aumenti dei prezzi si sono concentrati sui prodotti agricolo-alimentari — con particolare riguardo alla carne — e nelle diverse fasi della distribuzione: ne è conseguita una redistribuzione del reddito reale sfavorevole alle categorie di percettori con più alta propensione al consumo.

Nello stesso tempo queste tendenze inflazionistiche, non consentendo una sostanziale ricostituzione dei margini di profitto industriali, hanno reso più difficile la ripresa degli investimenti.

8. — Lo sfasamento ciclico fra l'andamento dell'occupazione e la produzione, che è riscontrato nell'esperienza dei maggiori Paesi industriali, trova conferma nei dati attualmente disponibili.

Si rileva, infatti, una forte diminuzione degli occupati nell'industria e nell'agricoltura, compensata in parte dall'aumento di occupazione nelle attività terziarie.

Nel complesso, la rilevazione del mese di luglio indica una diminuzione di occupazione dell'1,9 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Si è infine registrata un'ulteriore riduzione del tasso di attività che, per la popolazione di età superiore ai 14 anni, è sceso dal 47,5 per cento al 46,5 per cento (il tasso di attività generico è passato dal 36,5 per cento al 35,9 per cento).

## CAPITOLO II

### IL RUOLO DELL'AZIONE PUBBLICA

9. — I risultati economici del 1972, quali emergono dalle valutazioni formulate nel 1° Capitolo della presente Relazione, mostrano che l'economia italiana, dopo quasi tre anni, non è ancora uscita da una fase di ristagno, in cui l'insufficiente crescita della domanda e l'eccedenza di capacità produttiva esistente determinano un basso livello di attività.

L'aumento del reddito è stato favorito, ancora una volta, da un andamento delle esportazioni assai più sostenuto di quanto previsto. Ciò è dipeso, in parte, da una più rapida espansione del commercio mondiale, in parte dalle modeste prospettive offerte dal mercato interno.

Ne è derivato un ulteriore ampliamento dei già rilevanti margini attivi dei nostri conti con l'estero.

La carenza di impulsi dal lato della domanda interna consolida i problemi che già si ponevano all'inizio del 1972; la situazione di squilibrio dei conti economici delle imprese produttive; il deterioramento dei livelli di occupazione e, in generale, una situazione di sottoutilizzazione delle risorse del Paese. Il dato che meglio esprime lo stato dell'economia nel 1972 è identificabile nell'andamento degli investimenti lordi e, in particolare, degli investimenti privati che dovrebbero segnare una ulteriore riduzione rispetto ai livelli già insoddisfacenti del 1971.

Tali problemi sono stati resi più acuti dall'insorgere delle nuove tensioni dei prezzi, che hanno caratterizzato nel 1972 quasi tutta l'Europa.

È necessario rilevare come quest'ultimo fenomeno, concentrato quasi interamente nel campo dei beni agricolo-alimentari, si sia rapidamente ripercosso, attraverso il meccanismo della scala mobile, sui costi delle imprese industriali, i cui prodotti, invece, non hanno beneficiato — tranne in alcuni settori — di un parallelo adeguamento dei prezzi.

10. — In questo quadro occorre esaminare il ruolo esplicito dall'azione pubblica.

Una prima considerazione riguarda l'ammontare della spesa pubblica per investimenti. Nonostante l'impegno posto dai Ministeri della spesa — elementi quantitativi a riguardo furono riportati nel « Piano 1972 » — le difficoltà incontrate nella realizzazione delle opere hanno dimostrato l'impossibilità di raggiungere il traguardo allora previsto.

Le difficoltà incontrate nell'avvio dell'attività di intervento delle Regioni hanno introdotto nuovi ostacoli alla capacità di realizzazione di investimenti diretti da parte della Pubblica Amministrazione.

A fronte di un obiettivo di incremento dell'ordine del 35 per cento a prezzi correnti — fissato nel « Piano annuale » — gli investimenti della Pubblica Amministrazione raggiungeranno, verosimilmente, nella migliore delle ipotesi, il livello dell'anno precedente.

Tale valutazione è basata sull'andamento effettivo dei lavori eseguiti nei primi sei-otto mesi del 1972 e su previsioni, estese all'arco dell'intero anno, delle amministrazioni interessate.

Nel prospetto seguente si riportano, per le diverse categorie di opere pubbliche, le stime effettuate e si indicano le variazioni rispetto ai livelli conseguiti nel 1971.

*Opere pubbliche.*

(miliardi di lire correnti)

CATEGORIE	1971	1972	Variazione %
Stradali . . . . .	696	590	— 15,2
Ferrovie . . . . .	116	200	+ 72,4
Marittime . . . . .	35	35	—
Idrauliche . . . . .	29	22	— 24,1
Edilizia pubblica . . . . .	197	200	+ 1,5
Igienico-sanitaria . . . . .	167	217	+ 29,9
Bonifiche . . . . .	120	100	— 16,7
Telecomunicazioni . . . . .	40	40	—
Varie . . . . .	32	45	+ 40,6
TOTALE . . . . .	1.432	1.449	—

Dei 1.400 miliardi di opere pubbliche realizzati nel 1972, circa 1.000 miliardi sono compresi nella categoria che nella contabilità nazionale è classificata come « investimenti della Pubblica Amministrazione ». Per questa categoria di investimenti il « Piano Annuale 1972 » aveva fissato un obiettivo di 1.500 miliardi.

Più che attraverso gli investimenti a carico diretto della Pubblica Amministrazione, la spesa pubblica ha esercitato un efficace sostegno degli investimenti complessivi attraverso gli enti pubblici economici (in particolare la Cassa per il Mezzogiorno), le aziende autonome e le imprese a partecipazione statale. Le aziende e le imprese pubbliche hanno dato un contributo positivo, compensando, in parte, il risultato conseguito nella realizzazione di opere pubbliche.

Gli investimenti del settore pubblico nel senso più ampio (Stato, enti pubblici) dovrebbero infatti conseguire nel 1972 un incremento sensibile rispetto all'anno precedente.

Ciò sottolinea il divario di capacità realizzata fra amministrazione pubblica in senso proprio e impresa pubblica, a tutto vantaggio di quest'ultima. D'altro canto, l'andamento negativo degli investimenti privati nel 1972 appare ancora più grave se, dal dato di contabilità economica nazionale, si sottraggono gli investimenti operati dalle imprese pubbliche.

11. — Nell'ambito della manovra di finanza pubblica hanno esplicitato effetti espansivi i provvedimenti adottati dal Governo in materia di regime transitorio dell'IGE, di miglioramento dei trattamenti pensionistici, di incentivazione e sostegno delle attività produttive.

Il primo provvedimento, adottato in maggio con il decreto di rinvio dell'IVA, concedeva l'esenzione immediata dell'IGE — anziché il rimborso assicurato dal regime transitorio prima in vigore — per gli acquisti di beni d'investimento e la riduzione dell'IGE sugli acquisti da parte delle imprese e dei commercianti. Questo provvedimento era stato da tempo auspicato, poiché si riteneva che la concessione di un rimborso in forma di credito d'imposta, da far valere al momento del pagamento dell'IVA, non sarebbe stata sufficiente a compensare gli effetti negativi sugli investimenti fissi e soprattutto sull'accumulazione di scorte derivanti, nel periodo transitorio, dall'attesa del più favorevole trattamento fiscale in regime IVA. Le disposizioni del decreto-legge del 25 maggio 1972, n. 202, convertito in legge 24 luglio 1972, n. 321, hanno rimosso

un ostacolo alla domanda di investimenti, soprattutto in scorte, e dovrebbero inoltre servire a impedire aumenti di prezzi al momento dell'entrata in vigore dell'IVA.

Il provvedimento dovrebbe nel complesso ridurre il gettito tributario del 1972 di circa 200 miliardi.

Il secondo provvedimento ha introdotto una serie di miglioramenti dei trattamenti pensionistici, sia elevando i minimi per i lavoratori autonomi, sia rivalutando le pensioni sociali per gli ultrasessantacinquenni privi di reddito, sia, infine, rivalutando le pensioni contributive anteriori al maggio 1968.

L'impegno economico irreversibile, che ne deriva per il bilancio pubblico, è consistente, soprattutto a partire dal 1973 (circa 800 miliardi, su base annua, secondo prime valutazioni). Per il secondo semestre del 1972, l'impegno può valutarsi in circa 350 miliardi ma le effettive erogazioni risulteranno assai probabilmente inferiori.

L'azione di stimolo sulla domanda (conseguentemente all'accresciuto reddito disponibile) ne risulterà ridotta, perché non si può ritenere che i soggetti interessati siano in grado di scontare in decisioni di spesa immediate gli aumenti attesi.

Il terzo gruppo di provvedimenti ha riguardato il sostegno e l'incentivazione dell'attività produttiva e si è concretato nell'approvazione:

- della proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali a favore delle imprese artigiane e delle piccole e medie imprese industriali;

- dell'estensione dell'integrazione salariale e del trattamento speciale di disoccupazione per i lavoratori dell'industria;

- di miglioramenti dei trattamenti previdenziali a favore dei lavoratori agricoli;

- dell'estensione agli imprenditori che provvedono alla riorganizzazione, ristrutturazione o conversione delle aziende, degli incentivi previsti dalla legge tessile;

- della proroga della data d'inizio della costruzione di fabbricati ai fini dell'applicazione della esenzione venticinquennale della imposta e sovrimposta sui redditi dei fabbricati.

Questi ultimi provvedimenti sono soprattutto volti a fronteggiare le situazioni di emergenza di crisi a livello di singole imprese o di settori industriali con particolare riguardo alla tutela dei livelli di occupazione.

12. — Nel complesso, l'azione di spesa della Pubblica Amministrazione ha svolto sulla

domanda globale un effetto espansivo marcato, ma minore e qualitativamente diverso da quello indicato nel Piano annuale

L'effetto espansivo dell'incremento delle spese correnti ha compensato, infatti, quello negativo derivante dal livello degli investimenti pubblici. Come è noto, gli effetti moltiplicatori delle prime sono meno importanti, a parità di livello di spesa, di quelle degli investimenti.

Per fronteggiare l'andamento degli investimenti della Pubblica Amministrazione rispetto all'obiettivo fissato, sarebbe stato dunque necessario adottare misure compensative (sgravi fiscali o trasferimenti), che sarebbero risultate però di tale entità da rendere troppo ristretti i margini di compatibilità finanziaria della manovra complessiva, a causa del più ampio disavanzo pubblico che ne sarebbe derivato.

Inoltre, un'azione espansiva basata in misura sempre più ampia sui trasferimenti dei redditi alle imprese e alle famiglie e sulla dilatazione delle spese per il personale, accentua il deterioramento della struttura della spesa pubblica e del bilancio dello Stato, riducendo sempre più l'incidenza delle spese per investimenti sulla spesa totale.

13 — La politica monetaria ha seguito, anche durante l'anno in corso, una linea espansiva, assicurando il finanziamento del settore pubblico per un importo di molto superiore a quello del 1971, e una rilevante formazione di attività finanziaria.

Per l'intero anno si può prevedere una creazione complessiva di base monetaria di ammontare simile o di poco superiore a quello registrato nel corso del 1971.

La disponibilità di riserve bancarie, che ne è derivata, ha indotto una sensibile espansione dei depositi: questi si sono sviluppati, nella prima metà del 1972, a un tasso annuo del 18 per cento.

Le aziende di credito hanno così ampliato notevolmente le disponibilità per l'investimento in titoli.

Anche la domanda di titoli da parte dei privati e nel complesso molto sostenuta. A fine anno le sottoscrizioni nette potranno avvicinarsi a 2 000 miliardi. Hanno agito in senso favorevole su di essa, da un lato la stabilità delle quotazioni, dall'altro la formazione di risparmio privato, che continua a mantenersi notevolmente elevata.

La domanda da parte di banche e privati ha permesso alle emissioni complessive di ti-

toli a reddito fisso di procedere a un ritmo simile a quello, molto elevato, registrato nel corso del 1971. L'aumento delle emissioni ha riguardato i titoli a medio e lungo termine per il complesso dell'anno 1972, che dovrebbero raggiungere il livello di circa 5 500 miliardi.

Di tali emissioni nette complessive, circa 2 200-2 300 miliardi saranno costituite da obbligazioni degli Istituti speciali, che in tal modo non hanno incontrato difficoltà di reperimento delle risorse.

Gli impieghi di tali Istituti hanno subito invece una flessione, soprattutto perché nell'anno precedente gli Istituti di credito speciale avevano espanso l'attività in misura eccezionale per effetto di consistenti operazioni di consolidamento di debiti a breve.

Hanno segnato un'accelerazione i finanziamenti connessi alle opere e ai servizi pubblici. Sono rimasti stazionari i finanziamenti per investimenti in abitazioni e nel settore dell'agricoltura.

Si è avuta una flessione nei finanziamenti diretti al settore industriale. Il rallentamento ha riguardato soltanto l'Italia centro-settentrionale.

Le regioni meridionali e insulari hanno fruito di maggiori finanziamenti.

Gli andamenti sopra descritti, integrati dai dati relativi al mercato azionario e altre forme di disponibilità finanziaria (depositi presso gli Istituti di credito speciale, buoni fruttiferi, ecc.), pongono in luce, sulla base dei dati sin qui disponibili, una espansione delle attività finanziarie complessive maggiore di quella verificatasi nel 1971. Poiché la domanda di fondi da parte del settore pubblico tende a incrementarsi in misura limitata, continuano a rimanere a disposizione del settore produttivo ampie disponibilità finanziarie. La non forte espansione della spesa per investimenti lascia supporre che stia continuando il processo di ricostituzione e di accumulo di attività liquide, che già aveva caratterizzato l'anno 1971.

Le condizioni di abbondante liquidità hanno permesso una sensibile riduzione del costo dei finanziamenti. I tassi bancari attivi medi si presentano attualmente con valori di più di un punto percentuale inferiori alla media per l'anno 1971 (7,9 per cento, contro 9,0). Anche il rendimento medio dei titoli a lungo termine risulta ridotto di quasi un punto percentuale, essendo continuata nel corso di quest'anno la politica posta in atto a tal fine dalla Banca d'Italia a partire dalla seconda metà del 1971.

14 — Nel corso del 1972 l'azione pubblica ha mirato a sostenere l'attività produttiva attraverso

- l'impegno delle imprese pubbliche al mantenimento di un elevato volume di investimenti,

- la definizione delle direttive in alcuni fondamentali campi di intervento, in particolare quelle relative all'industrializzazione del Mezzogiorno,

- le misure volte a migliorare l'equilibrio economico e finanziario delle piccole e medie imprese,

- i provvedimenti volti a permettere il superamento di crisi strutturali con interventi per la tutela degli interessi della manodopera in esse coinvolte, e per favorire la realizzazione di iniziative sostitutive

Le imprese pubbliche - ENEL e partecipazioni statali - hanno realizzato durante il 1972, investimenti per 3 mila miliardi circa, con un incremento del 21,1 per cento rispetto al consuntivo del 1971. Ciò ha contribuito in misura decisiva all'azione di sostegno del livello degli investimenti produttivi. A tale azione hanno contribuito gli investimenti dei principali Enti di gestione delle partecipazioni statali: l'IRI con un aumento del 25,1 per cento, l'ENI con uno del 24,6 per cento, l'EFIM con uno del 18,8 per cento, e quelli dell'ENEL con un aumento del 21 per cento.

Con la definizione delle direttive del CIPE (14 marzo 1972) sull'industrializzazione del Mezzogiorno si è reso operante un fondamentale strumento per l'indirizzo programmatico degli investimenti industriali. Tali direttive conferiscono priorità al sostegno delle iniziative nei settori caratterizzati da un non elevato rapporto tra investimenti fissi e addetti, favorendo in particolare la localizzazione nel Mezzogiorno di iniziative

- di piccole e medie dimensioni, con caratteristiche adeguate alle condizioni poste dal progresso tecnico o dal mercato nazionale ed internazionale,

- indotte da investimenti di grandi dimensioni,

- di riorganizzazione e riconversione di settore dell'apparato industriale meridionale in crisi,

- comportanti la realizzazione di centri di ricerca, di sviluppo e di progettazione

Per quanto riguarda la Cassa per il Mezzogiorno, la direttiva del Governo, di assolvere anche un compito anticongiunturale mediante

l'accelerazione della spesa, si è tradotta in un sensibile incremento dei ritmi di spesa che nei primi mesi del 1972 hanno superato 55 miliardi di lire mensili.

Per le sole opere pubbliche nel primo semestre del '72 la spesa « Cassa » è stata di 139 miliardi, contro 97 del corrispondente periodo del 1971.

Nell'intero 1972 si prevede una spesa in sole opere pubbliche di 320 miliardi contro 261 del '71, e una spesa complessiva di 600 miliardi di lire contro 522 del 1971. Questa spesa globale corrisponde a investimenti complessivi per 1 500 miliardi.

Nel 1973 si può prevedere che le spese per opere pubbliche potranno raggiungere 370 miliardi, tenuto conto degli oneri di incentivazione all'azione produttiva, la spesa complessiva del 1973 si può stimare nell'ordine di 700 miliardi cui corrisponderanno investimenti complessivi per 1 700 miliardi.

Il CIPE ha anche definito direttive in merito ad alcuni interventi settoriali di grande rilievo per l'industria tessile e per l'industria chimica.

Per quanto riguarda l'industria tessile, le direttive per la gestione della legge sulla ristrutturazione e riorganizzazione del settore, che permette il finanziamento a tasso agevolato di investimenti per 200 miliardi di lire, si propongono di raggiungere strutture più competitive salvaguardando i livelli di occupazione.

Il CIPE ha pure approvato il 6 dicembre 1971 il progetto di promozione della chimica di base, che permette d'inquadrare le decisioni da assumere in questo campo in un coerente schema di coordinamento e di equilibrato impiego delle risorse da destinare a questo settore.

Per favorire il miglioramento dell'equilibrio economico e finanziario delle piccole e medie imprese, è stato prorogato al 30 giugno 1973 lo sgravio del 5 per cento dei contributi INPS per le imprese industriali fino a 300 addetti (legge 8 agosto 1972, n. 463).

L'estensione e la gravità di situazioni di difficoltà aziendali, legate a esigenze di riorganizzazione e riconversioni produttive, ha reso necessario misure volte a salvaguardare l'interesse della manodopera coinvolta in tali processi e a favorire iniziative sostitutive nelle zone interessate.

Con la legge 8 agosto 1972, n. 463, si sono perciò allargate in misura considerevole le possibilità d'intervento della Cassa integrazione guadagni e si è ampliato il periodo di intervento del trattamento speciale di disoccu-

pazione. Per favorire la realizzazione di iniziative sostitutive sono state estese a tutti i casi di riorganizzazione, ristrutturazione e conversione le provvidenze di carattere creditizio, fiscale e contributivo previste dalla legge tessile.

Per l'edilizia abitativa: sono stati assunti provvedimenti di agevolazione creditizia, con un impegno finanziario dello Stato che dovrebbe mobilitare investimenti dell'ordine di 900 miliardi prevalentemente negli anni 1973 e 1974; è stata prorogata l'esenzione venticinquennale sull'imposta sui fabbricati; si è avviata l'applicazione degli interventi pubblici per l'attuazione della legge n. 865, del 1971.

### CAPITOLO III

#### L'ECONOMIA ITALIANA E LA PRESENTE SITUAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE

15. — L'economia italiana ha operato, nell'anno in corso, in un contesto internazionale caratterizzato da un migliore andamento dell'attività produttiva e dalla riduzione del tasso di disoccupazione che resta, tuttavia, alquanto elevato; nel settore dei prezzi, al contrario, la decelerazione di quelli ingrosso riscontrata in diversi Paesi non si è ancora riflessa sui prezzi al consumo.

Le politiche monetarie e fiscali, generalmente espansive, e le migliori prospettive sugli scambi mondiali, derivanti dagli accordi di Washington del dicembre scorso; hanno contribuito a determinare, nell'insieme dei Paesi dell'OCSE, un tasso di sviluppo del prodotto nazionale lordo, a prezzi costanti, pari al 5 per cento nel primo semestre del 1972 contro il 3,2 per cento nel primo semestre del 1971. Si stima un saggio di crescita ancora più elevato nella seconda parte dell'anno e nel primo semestre del 1973. La ripresa dell'attività produttiva, iniziata negli Stati Uniti e nel Canada sin dagli ultimi mesi del 1971, si è rafforzata nel primo semestre dell'anno e si è estesa a quasi tutti i Paesi europei ed al Giappone.

Il processo inflazionistico nel complesso dei Paesi dell'OCSE ha avuto un tasso di sviluppo inferiore a quello dell'anno precedente. Questa decelerazione, iniziata nel secondo semestre del 1971 e proseguita, peraltro sempre lentamente, nell'anno in corso, nonostante la ripresa della domanda, può essere attribuita ai meccanismi di controllo

sull'aumento dei prezzi adottati in diversi Paesi e al rallentamento, nel tasso di crescita, dei costi unitari di lavoro conseguente a un migliore andamento della produttività e ad un minor tasso di aumento dei salari. Secondo le stime dell'OCSE, il deflatore del PNL per l'insieme dei Paesi membri dovrebbe nel 1972 essere di poco inferiore al 5 per cento, contro il 5,6 per cento del 1971. Il più sostenuto aumento dei prezzi al consumo, che ha continuato a manifestarsi in particolare nei Paesi europei, riguarda soprattutto i prodotti alimentari.

16. — Lo sviluppo del commercio mondiale che ha presentato nel 1971 il più basso tasso d'incremento a partire dal 1967, si è accelerato nel corso di quest'anno grazie alla ripresa dell'attività produttiva. Si stima che, in termini reali, gli scambi con l'estero dei Paesi dell'OCSE si svilupperanno a un tasso dell'8 per cento nel 1972 e del 10 per cento circa nella prima metà del 1973.

Gli effetti del riallineamento delle parità sono stati attenuati dal fatto che nei principali Paesi industriali, che hanno rivalutato le loro monete nei confronti del dollaro, si è registrata una decelerazione nell'aumento dei prezzi all'esportazione o, in alcuni casi, una diminuzione in valore assoluto pur in presenza di ulteriori incrementi dei costi e dei prezzi all'interno. Comunque, per l'insieme dei Paesi dell'OCSE, data la ripresa della domanda mondiale, il tasso d'incremento dei prezzi all'esportazione, espressi in moneta nazionale, nel 1972, dovrebbe discostarsi di poco dal tasso dello scorso anno (3,5 per cento). In termini di dollari, l'aumento dei prezzi all'esportazione dovrebbe essere nel 1972 dell'8-9 per cento confrontato con il 5,5 per cento del 1971.

Nel primo semestre dell'anno in corso il disavanzo commerciale degli Stati Uniti ha raggiunto dimensioni eccezionali: 3,6 miliardi di dollari contro un disavanzo di 0,7 miliardi nel primo semestre 1971 e di 2,1 miliardi nell'intero anno. Questo risultato può essere spiegato dal deterioramento della ragione di scambio, derivante dalla svalutazione del dollaro e dal diverso andamento congiunturale dell'economia, nei primi mesi dell'anno, degli Stati Uniti e di quella degli altri Paesi industriali. Si stima che un miglioramento nella bilancia commerciale degli Stati Uniti, a fronte di una riduzione sostanziale dell'avanzo commerciale giapponese e dei Paesi europei, le cui monete sono state maggiormente rivalutate, comincerà

a notarsi solo a partire dalla metà del prossimo anno. L'analisi dell'andamento dei flussi commerciali per prodotti e per Paesi tende ad avvalorare, peraltro, la tesi di un disavanzo, in parte, di carattere strutturale. Nell'anno in corso il 60 per cento del peggioramento degli scambi commerciali americani è avvenuto nei confronti di quei Paesi industriali che hanno avuto il più alto tasso di rivalutazione nel cambio delle loro monete. L'aumento delle importazioni degli Stati Uniti, pari al 20 per cento rispetto al primo semestre dell'anno scorso, non può essere interamente spiegato con la ripresa economica, tanto più che esso riguarda soprattutto i prodotti finiti e deriva per il 35 per cento dal Giappone e, per il 24 per cento, dai Paesi dell'Europa occidentale.

L'effetto della svalutazione del dollaro è stato limitato anche sulle esportazioni: esse si sono sviluppate nel primo semestre del 1972 a un tasso del 7,5 per cento. In particolare le esportazioni americane verso i Paesi dell'Europa occidentale sono aumentate solo del 2,7 per cento, per cui la quota degli Stati Uniti su questo mercato tende a ridursi ulteriormente. Le vendite all'estero dei beni, che presentano un'elevata elasticità alle variazioni di prezzo, soprattutto beni di consumo, si sono sviluppate dell'11 per cento.

I risultati fin qui conseguiti portano a valutare in 4 miliardi di dollari il disavanzo delle partite correnti degli Stati Uniti nel 1972, con un peggioramento di circa 1,2 miliardi rispetto all'anno precedente.

Nell'ambito dei Paesi dell'OCSE, il Regno Unito dovrebbe presentare nell'anno in corso un peggioramento nell'avanzo delle partite correnti che si stima dell'ordine di 1,7 miliardi di dollari. Questo risultato è da collegare alle politiche espansive intraprese nel corso degli ultimi mesi che hanno provocato una forte ripresa della domanda interna e quindi delle importazioni. Inoltre l'elevato e prolungato processo inflazionistico ha determinato un forte calo della posizione competitiva inglese sui mercati esteri.

17. — A fronte del peggioramento della bilancia corrente americana ed inglese, si dovrebbero registrare più ampi avanzi nei Paesi della CEE, in primo luogo l'Italia, e nel Giappone.

La bilancia commerciale dell'Italia, come già visto, è stata caratterizzata nell'anno in corso da una espansione delle esportazioni notevolmente più ampia di quella delle importazioni, cosicché è prevedibile un suo mi-

glioramento di circa 700 milioni di dollari. Lo sviluppo delle nostre vendite all'estero avviene a un tasso superiore all'aumento del commercio mondiale (rispettivamente, circa 12 e 8 per cento in volume). Le perdite di quote di mercato, registrate nel biennio 1969-1970, sono ormai state ampiamente recuperate. L'aumento dei prezzi all'esportazione praticati dall'Italia presenta, rispetto al 1971, una decelerazione. Le importazioni, d'altro canto, si sviluppano in misura relativamente modesta, anche se crescente. In definitiva, l'andamento del commercio estero appare condizionato dalle persistenti carenze della domanda interna, che frenano la ripresa delle importazioni e stimolano le esportazioni, le quali si presentano come la componente più dinamica della domanda globale. Considerato anche il favorevole andamento dei servizi, l'ecedenza delle partite correnti è stimata per l'anno in corso in 3 miliardi di dollari (1,8 nel 1971). La prevista fase espansiva della domanda mondiale dovrebbe continuare ad assicurare, anche nei primi mesi del 1973, favorevoli prospettive di sbocco alla produzione italiana; al tempo stesso il successo delle politiche di ripresa della domanda interna dovrebbe riflettersi in un più ampio ricorso alle importazioni e determinare il graduale riassorbimento dell'avanzo corrente.

Nella Germania federale la decelerazione dello sviluppo delle importazioni in termini reali, avutasi nel 1971 per lo scarso sviluppo della domanda interna, è proseguita nei primi mesi dell'anno. La ripresa dell'attività produttiva e la rivalutazione del marco fanno stimare un aumento delle importazioni in termini reali pari al 6,5 per cento nel corso dell'anno e all'11 per cento nel primo semestre del 1973. Secondo le stime dell'OCSE le esportazioni tedesche si svilupperanno nel secondo semestre dell'anno in corso e nel primo semestre del 1973 a un tasso di poco inferiore al passato, nonostante la rivalutazione del marco.

In Francia, l'aumento delle importazioni in termini reali, in linea con il maggior tasso di espansione della domanda interna, dovrebbe essere, per l'intero anno, dell'ordine del 10 per cento contro il 6,3 del 1971. Il Paese conserva ancora un'elevata posizione competitiva che gli dovrebbe assicurare un alto tasso d'incremento delle esportazioni.

In Giappone, le importazioni hanno mostrato un'elevata decelerazione nel 1971 in relazione al rallentato tasso di sviluppo dell'economia; nell'anno in corso la ripresa ha determinato un aumento delle importa-

zioni che, essendo composte per un'alta percentuale di materie prime e di prodotti semifiniti, sono fortemente correlate alle variazioni dell'attività produttiva e sono invece rigide alle variazioni di prezzo. Gli effetti delle variazioni di cambio sulle importazioni sono pertanto limitati. Le esportazioni hanno avuto un tasso di sviluppo inferiore al passato, sia per effetto della rivalutazione, sia per i programmi volontari di controllo allo sviluppo delle esportazioni introdotti nel Paese.

18. — Il mercato dei cambi ha cominciato a presentare una certa stabilità dalla metà del marzo scorso. Contemporaneamente si è andato rallentando il deflusso di capitali dagli Stati Uniti. Nel primo trimestre dell'anno il deflusso di capitali a breve dagli Stati Uniti è stato di 0,2 miliardi di dollari contro un deflusso medio dell'ordine di 5,3 miliardi per trimestre nel 1971. Con un certo ritardo si è cominciato a notare anche un flusso di ritorno di fondi verso gli Stati Uniti. Questi sviluppi sono da collegare alle misure di controllo sul mercato dei cambi introdotte da vari Paesi e, in parte, alle mutate condizioni nei mercati monetari: il divario nei saggi d'interesse fra gli Stati Uniti e gli altri Paesi si è ridotto. Verso la fine di giugno, la calma sul mercato dei cambi è stata interrotta dalla speculazione contro la sterlina; le autorità inglesi hanno deciso di lasciarla fluttuare dal 23 giugno. Questa crisi si è allargata anche alla lira italiana e ha determinato nuovi ingenti spostamenti di fondi a breve soprattutto verso la Germania, la Svizzera e il Giappone costringendo le autorità monetarie dei Paesi interessati ad adottare provvedimenti per la difesa del sistema di cambi concordato nel dicembre scorso.

Per quanto riguarda in particolare l'Italia, contrastata con la decisione del 27 giugno la possibilità di movimenti di capitali attraverso il canale delle banconote, la speculazione ha assunto prevalentemente la forma di accelerazione dei pagamenti per importazioni e di ritardato incasso delle esportazioni. La perdita di riserve, che ne è conseguita, è stata compensata con nuovi ricorsi a prestiti all'estero, dell'ordine di 950 milioni di dollari nel bimestre luglio-agosto. Al tempo stesso il nostro Paese ha ottenuto una deroga agli accordi comunitari sul restringimento dei margini, in base alla quale, fino al 31 dicembre 1972, sarà possibile intervenire sul mercato dei cambi esclusivamente in dollari per rispettare il margine intracomunitario del

2,25 per cento. Da agosto in poi, le pressioni speculative sulla lira si sono progressivamente attenuate.

19. — La recente esperienza ha riconfermato l'impossibilità di far precedere, nei rapporti comunitari, l'integrazione monetaria alla più ampia integrazione economica.

L'unificazione monetaria deve avere carattere strumentale, in quanto il suo compito è quello di permettere il conseguimento degli obiettivi di occupazione e di ordinato sviluppo concordati in sede comunitaria. Ove si procedesse esclusivamente lungo la strada dell'integrazione monetaria, ne potrebbe uscire indebolita la capacità dei singoli Paesi di attuare la politica economica desiderata, venendo essi privati di uno degli strumenti di quella politica. La conseguenza ultima potrebbe essere un ampliamento degli squilibri territoriali già esistenti fra i vari Paesi della Comunità e all'interno dei Paesi stessi. Le considerazioni sopra esposte sottolineano la opportunità e l'urgenza di progredire, in sede comunitaria, nella realizzazione degli adempimenti previsti dalla Risoluzione del Consiglio del marzo 1972, in particolare il funzionamento del gruppo di coordinamento delle politiche economiche, la costituzione del Fondo di sviluppo regionale e di quello di cooperazione monetaria.

Le difficoltà sono aggravate dalle incertezze che tutt'ora permangono sul futuro assetto del sistema monetario internazionale e, in particolare, sulla posizione che nel sistema dovrà essere assegnata all'oro, ai diritti speciali di prelievo e al dollaro USA.

In questa situazione, non sembra possibile accettare norme particolarmente severe come quelle previste nell'accordo comunitario sul restringimento dei margini. Esse infatti costringono un Paese a saldare i propri disavanzi di bilancia dei pagamenti non solo in dollari, ma anche in oro, e cioè, in uno strumento di riserva attualmente non sostituibile. Quelle norme, inoltre, dovrebbero applicarsi, qualunque sia l'origine dei disavanzi dei conti con l'estero e, cioè, sia nel caso in cui gli squilibri trovino la loro origine in errate politiche di regolazione della domanda aggregata, sia nel caso in cui essi siano originati da movimenti di capitali di natura speculativa. Orbene, in quest'ultimo caso (e, si ricorderà, la crisi attraversata dall'Italia in estate fu di natura speculativa) sarebbe più appropriato finanziare i disavanzi mediante la concessione di crediti, senza limiti di importo.

L'ulteriore avanzamento sulla strada dell'integrazione europea passa attraverso la soluzione dei problemi testé richiamati. Le recenti riunioni di Roma a livello ministeriale, e la decisione di convocare in ottobre a Parigi i Capi di Stato e di Governo, testimoniano la volontà politica di superare, con la necessaria gradualità, gli ostacoli che inevitabilmente incontra la realizzazione di un disegno di così ampia portata, quale la costruzione di una Comunità integrata.

#### CAPITOLO IV

##### PROBLEMI E PROSPETTIVE DELL'AZIONE PUBBLICA

20. — Compito fondamentale dell'azione pubblica per il 1973 dovrà essere quello di continuare una decisa politica di espansione della domanda interna.

Questo fondamentale impegno deriva chiaramente dall'esame dei risultati economici del 1972, che non appaiono tali da assicurare un soddisfacente grado di utilizzazione delle risorse: del lavoro e della capacità produttiva.

Come è stato già messo in luce, questa situazione è imputabile, in larga misura, all'insufficiente sviluppo della domanda interna, non compensato che in parte dall'andamento particolarmente favorevole della domanda estera. Non sono invece emersi, fino a oggi, almeno in via generale, importanti ostacoli all'espansione dal lato dell'offerta.

Tale politica dovrà assumere come obiettivo prioritario il rilancio dell'attività di investimento in tutti i settori, superando gli ostacoli sia intrinseci, come la situazione economica delle aziende, sia procedurali.

La crisi degli investimenti, già in atto nel 1971 e aggravata nel 1972, costituisce, infatti, l'aspetto più preoccupante della recente evoluzione economica, sia per le implicazioni immediate sul livello della domanda e della occupazione, sia per i riflessi che, in prospettiva, potranno derivarne sullo sviluppo della produttività del nostro sistema industriale e sulla sua capacità futura di rispondere alle sollecitazioni della domanda.

Nel contempo l'azione pubblica — ed è questo un altro obiettivo centrale nel breve periodo — dovrà predisporre gli interventi di varia natura suscettibili di contenere gli aumenti dei prezzi, limitando i rischi che la introduzione dell'IVA acceleri le spinte già operanti. L'accelerazione delle tendenze al rialzo, oltre ad aggravare le tensioni econo-

miche e sociali, contribuirebbe, infatti, in ultima analisi, a mantenere basso il livello della domanda reale.

La definizione delle dimensioni e dei vincoli dell'intervento pubblico nel 1973 richiede precise ipotesi quantitative sulla prevedibile evoluzione delle principali grandezze economiche e finanziarie: sui movimenti di cassa della spesa e delle entrate della Pubblica Amministrazione, sulle prospettive del commercio mondiale, sulle implicazioni economiche derivanti dai rinnovi contrattuali, sui programmi d'investimento delle imprese.

Nel momento attuale, tuttavia, tali ipotesi comporterebbero, a causa della provvisorietà dei dati disponibili un grado di incertezza troppo elevato.

Alla fine dell'anno, al momento della presentazione del « Piano annuale per il 1975 » sarà possibile, sulla base di informazioni più ampie e più attendibili, presentare un quadro di riferimento che precisi gli obiettivi quantitativi e le dimensioni degli interventi per il prossimo anno.

Nel presente documento è possibile soltanto formulare una prima ipotesi dell'evoluzione economica del '73 e anticipare alcuni problemi centrali da affrontare nei prossimi mesi, definendo, in linea di massima, le direttive cui l'azione pubblica dovrà ispirarsi.

21. — Le considerazioni in precedenza espresse sulla spesa pubblica richiamano ancora una volta a considerare limiti e strutture del bilancio dello Stato in relazione anche all'entità del disavanzo, quale si riscontra nel bilancio di previsione per il 1973, recentemente presentato al Parlamento.

Le spese di competenza deliberate hanno raggiunto dimensioni ingenti. Il loro impatto sul sistema economico è, tuttavia, diverso a seconda che si tratti di spese correnti o di spese in conto capitale: le prime essendo nella quasi totalità immediatamente spendibili, le altre invece, in relazione ai tempi tecnici e amministrativi richiesti, a spendita più lontana.

Ne risulta un ritardo nella realizzazione degli investimenti pubblici — che anche dal punto di vista congiunturale esercitano sulla domanda un elevato effetto moltiplicativo — e una lievitazione di quei tipi di spesa che sono per loro natura irreversibili e quindi tendono a rendere arduo il controllo della politica di bilancio.

Accanto a una forte espansione delle spese correnti, si è avuto nel 1972 un aumento più contenuto delle entrate, anche a causa dei

provvedimenti di fiscalizzazione e di esenzione dall'IGE sugli investimenti, adottati al fine di alleggerire la situazione finanziaria delle imprese. Ciò spiega il forte aumento del disavanzo e l'aumento dell'indebitamento. Mentre, come si dirà più oltre, il livello di tale disavanzo appare compatibile — nelle attuali condizioni dell'economia — con i vincoli di equilibrio finanziario, occorre evitare che esso diventi cronico, a causa di un eccessivo irrigidimento degli impegni di spesa. Allo sforzo fatto, in termini di politica di bilancio, con la dilatazione del disavanzo, dovrà corrispondere un atteggiamento positivo delle forze politiche e di quelle economiche, le prime creando le condizioni atte alla ripresa, le altre concorrendovi con atti concreti, ciascuna nell'ambito delle sue responsabilità.

Sarà così possibile uscire dall'attuale fase di ristagno e consentire, attraverso l'aumento generale della domanda e quindi delle entrate fiscali, il progressivo ristabilimento di un più soddisfacente equilibrio della finanza pubblica.

La lentezza d'impatto delle decisioni relative a spese d'investimento della Pubblica Amministrazione pone il problema di procedere a quelle modifiche di procedure e di strumenti, atte ad accelerare i tempi tecnici e amministrativi richiesti per la loro esecuzione. Ciò in quanto una ripresa economica dell'intensità richiesta dalle esigenze di pieno impiego delle risorse disponibili non appare realizzabile, nel breve periodo, senza una più intensa azione di spesa e d'intervento pubblico nel settore degli investimenti.

Le prime ipotesi sull'evoluzione economica nel 1973 mostrano l'esigenza di un importante impulso aggiuntivo dell'azione pubblica già a livello della domanda aggregata.

Gli elementi di accelerazione in atto in alcune componenti della domanda non sono certamente in grado di attivare, da soli, un ritmo di espansione elevata.

Infatti, anche ipotizzando una prosecuzione nel 1973 di un elevato tasso di crescita delle esportazioni, e una espansione dei consumi privati (stimolata dagli ampi trasferimenti di reddito da parte della Pubblica Amministrazione che opereranno nel prossimo anno e dagli aumenti salariali), per conseguire un incremento del reddito nazionale superiore a quello del 1972 (che rimarrebbe pur sempre lontano dai ritmi di pieno impiego) risulterebbe necessaria una notevole accelerazione della domanda per investimenti.

Ora, la grave situazione di crisi anche strutturale dell'attività d'investimento, soprattutto delle imprese private, nel settore indu-

striale, con la quale si chiude il 1972, induce a ritenere che una inversione di tale tendenza negativa non potrà che avvenire gradualmente. L'alto grado di capacità produttiva inutilizzata, i modesti margini dei profitti industriali conseguiti negli ultimi anni, lo scompenso fra quantità di capitale di rischio e di credito e fra quantità di credito a breve e di lungo periodo nelle imprese, contribuiranno in ogni caso a limitare, per il 1973, l'impulso alla realizzazione di nuovi investimenti.

Risulta quindi tanto più necessario accentuare l'impegno per l'accelerazione dei programmi d'investimento direttamente o indirettamente controllati dai pubblici poteri.

In questo quadro dovranno essere assunte iniziative straordinarie per sbloccare l'attività edilizia e per garantire un impegno delle Partecipazioni statali più intenso di quello che risulta dai programmi finora predisposti, estendendone il campo di azione nel settore delle opere pubbliche.

La manovra di espansione della domanda appare tanto più opportuna per il 1973, se si tiene conto degli amplissimi margini che attualmente caratterizzano i nostri conti con l'estero. Tale circostanza consente, infatti, di affrontare, entro notevoli margini di sicurezza, l'eventualità che difficoltà della produzione ad adeguarsi ai più elevati livelli della domanda interna si riflettano in un aumento sensibile delle importazioni.

22. — I modi e le condizioni, alle quali tale politica di espansione deve rispondere, vanno tuttavia esaminati, tenendo conto dei gravi limiti che l'azione pubblica ha mostrato nel 1972, soprattutto nel settore degli investimenti in opere pubbliche, dei condizionamenti che ad essa derivano dalle incertezze connesse ai prossimi rinnovi contrattuali e alla evoluzione dei prezzi; infine, dei problemi relativi alle condizioni di equilibrio finanziario del sistema economico nel suo complesso.

23. — Un primo ordine di problemi attiene alle possibilità di manovra della finanza pubblica e suscita due interrogativi non eludibili. Il primo interrogativo investe la capacità di intervento della Pubblica Amministrazione per la realizzazione di investimenti.

L'esperienza degli anni recenti, e segnalatamente quella del 1972, pone in dubbio la possibilità effettiva di puntare — come sarebbe opportuno e desiderabile — sugli investimenti diretti della Pubblica Amministrazione come strumento strategico di stimolo allo sviluppo. La legislazione settoriale di spesa, la gestione

della politica di bilancio da parte degli organi dell'amministrazione centrale e di controllo, l'avvio del processo di trasferimento delle funzioni amministrative e di intervento alle Regioni, hanno concorso a creare condizioni istituzionali nelle quali le capacità di realizzazione nel campo delle opere pubbliche, lungi dall'espandersi in conformità degli indirizzi adottati nei documenti di Governo, sono ulteriormente scadute.

La mancata soluzione di questo problema investe l'efficacia della politica economica di breve periodo e deve essere tenuta presente anche rispetto alla possibilità di conseguire gli obiettivi di crescita delle infrastrutture sociali e civili del Paese posti dal Programma Economico Nazionale.

Le linee di riforma della Pubblica Amministrazione in grado di superare le difficoltà di fondo ora indicate, sono state definite dal CIPE con il « Progetto '80 » e precisate nei successivi documenti.

Tali indicazioni — che si ritengono tuttora valide — si basano sui seguenti criteri generali: riorganizzazione funzionale delle amministrazioni centrali preposte all'intervento pubblico nell'economia; piena attribuzione alle Regioni dei compiti di intervento nelle materie di loro competenza legislativa e amministrativa; utilizzazione delle imprese pubbliche e a partecipazione statale per la realizzazione di infrastrutture collettive.

Si tratta evidentemente di un impegno di vasta portata la cui attuazione implica necessariamente un periodo non breve. È essenziale, tuttavia, che l'azione pubblica, sin dal 1973, fornisca un contributo più rilevante all'attività di investimento.

A questo fine è possibile individuare un indirizzo di intervento immediato che muova verso gli obiettivi di riforma sopra indicati.

È anzitutto necessario porre in grado le Regioni di svolgere pienamente le funzioni ad esse assegnate.

L'ampia influenza che ormai possono esercitare le decisioni regionali sui tempi di esecuzione degli investimenti sociali, per gli investimenti in agricoltura e per l'edilizia abitativa, scolastica e ospedaliera, rende di particolare importanza il problema del finanziamento adeguato, attraverso il Fondo per lo sviluppo regionale, ai programmi di investimento effettivamente realizzabili da parte delle Regioni. A ciò si dovrà provvedere — fermi restando gli impegni e le procedure di carattere comunitario — sia destinando a tal fine le risorse finanziarie residue delle leggi

di spesa che riguardano le responsabilità regionali, sia provvedendo a nuovi finanziamenti, laddove la legislazione di spesa dello Stato sia scaduta e siano assunte iniziative legislative in materia.

È inoltre opportuno assicurare un elevato livello all'attività degli enti pubblici economici, delle aziende autonome e delle imprese a partecipazione statale, che, negli ultimi anni, ha fornito un contributo positivo all'andamento degli investimenti, compensando in parte le generali tendenze negative dell'investimento della Pubblica Amministrazione in senso stretto e del settore privato.

Una più ampia utilizzazione del sistema delle imprese pubbliche appare indispensabile in quei settori d'investimento infrastrutturale nei quali l'azione della Pubblica Amministrazione si è rilevata del tutto insufficiente di fronte alle dimensioni e ai tempi dell'intervento.

In particolare, dovrà essere continuato il notevole impegno della Cassa per il Mezzogiorno, con il nuovo sistema dei « progetti speciali » e con la rinnovata azione di sostegno all'industrializzazione.

Il secondo interrogativo discende dalla considerazione che, nonostante la modesta incidenza delle spese per investimenti diretti, il bilancio pubblico tende a un progressivo squilibrio fra entrate e spese complessive, per effetto dell'indicata dilatazione delle spese di personale e dei trasferimenti. Fino a oggi gli impulsi economici connessi al livello del disavanzo pubblico non hanno esercitato un effetto inflazionistico; al contrario, nella maggior parte degli anni passati, il contributo della finanza pubblica alla formazione delle risorse è apparso insufficiente.

Anche per il 1973 si può affermare che il previsto aumento del disavanzo non sarà incompatibile con i vincoli di equilibrio finanziario; al contrario, una politica di contenimento del disavanzo pubblico, condotta senza riguardo all'equilibrio generale dei conti economici del Paese, sacrificerebbe gli obiettivi di sviluppo del reddito e dell'occupazione.

È tuttavia altrettanto vero, che il disavanzo deve risultare da una manovra in grado di controllarlo, in funzione del livello di domanda globale ricercato, e non da una dilatazione della spesa conseguente a impulsi incontrollati, disordinati e di natura irreversibile. La politica del disavanzo non deve essere una politica della spesa facile, sia in sé, sia per gli effetti psicologici che produce determinando, anche in assenza di pressioni immediate, un'atmosfera inflazionistica.

È necessario pertanto tenere conto degli effetti sul bilancio, di decisioni già prese: effetti che si concentrano nel prossimo anno. Si tratta, innanzitutto, delle incognite relative agli effetti sul gettito dell'introduzione dell'IVA e degli oneri connessi ai rimborsi dell'IGE nel periodo transitorio.

Inoltre si deve considerare che nel prossimo anno opereranno pienamente, con un costo aggiuntivo di rilevanti dimensioni, i provvedimenti in materia di pensioni e di retribuzione del personale.

L'effetto combinato di questi oneri che la finanza pubblica si è addossata, restringe, notevolmente, i margini disponibili per eventuali nuove misure di sostegno dell'attività economica. Tanto più necessario appare un controllo severo delle nuove decisioni legislative, che avessero effetti sul livello della spesa pubblica.

24. — Un secondo ordine di problemi riguarda i condizionamenti che all'azione pubblica derivano dalle prossime scadenze contrattuali.

Il miglioramento delle condizioni di vita e delle condizioni di lavoro nell'azienda, costituiscono problemi intrinsecamente connessi con la trasformazione positiva delle condizioni esterne attraverso la riforma della casa, della sanità, dei trasporti e dell'istruzione. Ne deriva un'esigenza globale che fa tutt'uno con il risveglio dello spirito d'iniziativa e con le condizioni obiettive che gli permettano di dispiegarsi e ottenere i risultati che occorrono a tutta la comunità. L'obiettivo essenziale di un aumento dell'occupazione, non è raggiungibile al di fuori di tale problematica.

Dalla evoluzione generale di questi fenomeni — ai quali lo Stato non può assistere inattivo — deriveranno conseguenze che toccherà allo Stato medesimo assecondare, se positive, o correggere, se negative per le condizioni economiche e sociali del Paese. Certo è che il Governo non intende — e d'altra parte non potrebbe — assumere automaticamente a carico della collettività costi discendenti dalla contrattazione collettiva.

25. — Nel valutare gli effetti della contrattazione collettiva, si dovrà operare, fra l'altro, in modo che un'accelerazione dell'aumento dei prezzi non si traduca in una compressione dei salari reali e della domanda complessiva. Come è emerso dall'evoluzione dei mesi più recenti, tale aumento produce effetti tanto più

gravi in quanto, concentrandosi sui beni agricolo-alimentari, incide sul potere di acquisto dei lavoratori senza consentire un aumento dei margini di profitto dell'industria, che, al contrario, subisce i riflessi del più alto costo della vita sulla scala mobile.

L'importanza che avrà l'andamento dei prezzi nei prossimi mesi consente di definire le linee cui dovrà ispirarsi l'azione pubblica in materia.

Il Governo ha espresso la volontà di non dar luogo ad aumenti dei prezzi controllati e delle tariffe. La decisione assunta per la ristrutturazione delle tariffe telefoniche ha costituito, come già è stato detto, non un precedente, ma l'eccezione, collegata alle esigenze riguardanti lo sviluppo degli investimenti e l'adeguamento tecnologico.

La citata volontà espressa dal Governo discende dalla chiara intenzione di non ridurre il reddito delle famiglie, in una situazione di domanda bassa e di sotto utilizzazione delle risorse.

Anche i prezzi del settore privato vanno attentamente seguiti: se, nonostante il blocco delle tariffe e la riduzione dell'IGE sugli acquisti, la tendenza al rialzo si accelererà oltre certi limiti sarà necessario intervenire con decisione.

Tali interventi non potranno assumere, se non in condizioni eccezionali e per periodi transitori, il carattere di misure puramente amministrative. È invece necessario affrontare le strozzature che si incontrano nella fase di produzione e importazione e del commercio all'ingrosso e al dettaglio.

In particolare si potranno disporre più rigorosi accertamenti tributari per gli utili derivanti da incrementi di prezzi, cui non corrispondano analoghi e documentabili aumenti nei costi. Potranno poi essere predisposte misure di stimolo alle importazioni. Potranno esservi « contratti di stabilità » con consorzi di produttori, di importatori e con alcuni settori della distribuzione, per contenere l'ascesa dei prezzi di quei prodotti, soprattutto agricolo-alimentari, che di recente hanno maggiormente contribuito all'aumento del costo della vita.

Sarà poi avviata un'azione ampia e decisiva d'informazione, con tutti i mezzi di comunicazione disponibili, sugli effetti dell'introduzione dell'IVA, anche conducendo udienze conoscitive con i rappresentanti dei diversi settori produttivi, al fine di definire le variazioni di prezzo giustificate dal cambiamento di imposta e di documentare le ragioni per le

quali altri o maggiori aumenti risulterebbero del tutto ingiustificati.

Il decreto delegato sull'IVA, in via di definizione, contiene già, nel testo sottoposto dal Governo al parere della Commissione parlamentare, norme volte a garantire l'applicazione graduale dell'imposta per i generi alimentari di prima necessità, in modo da eliminare una causa importante di aumento dei prezzi per tali beni.

Inoltre, le disposizioni contenute nella legge di scorrimento dell'IVA, fanno sì che le scorte esistenti presso le imprese al momento del passaggio dall'IGE all'IVA risultino completamente delassate, per effetto delle esenzioni e dei rimborsi concessi. Viene meno in questo modo un'altra delle cause del temuto aumento dei prezzi al 1° gennaio prossimo, quello, cioè, costituito dal recupero dell'IGE ancora incorporata nelle scorte.

Con queste decisioni il Governo ritiene di poter contenere, entro limiti tollerabili, gli effetti sui prezzi derivanti dall'introduzione dell'IVA.

26. — Gli interventi per la ripresa degli investimenti produttivi si indirizzeranno non solo a espandere la capacità produttiva e ad ampliare la nostra base industriale diversificandola, ma anche a elevare il livello di produttività, promuovendo le necessarie riorganizzazioni e riconversioni dei settori in difficoltà, fermo restando come fondamentale l'obiettivo dell'occupazione.

Occorre tuttavia richiamare l'attenzione sui rischi d'interventi straordinari decisi sotto la pressione delle contingenze.

In alcuni casi la crisi delle aziende ha cause strutturali, connesse con l'inevitabile mutare delle tecnologie e della domanda e, talvolta, con gravi carenze di direzione; talvolta le vicende congiunturali e l'aumento del costo del lavoro hanno accelerato o aggravato il manifestarsi della crisi.

Si prospetta quindi l'esigenza di una rigorosa azione volta a una qualificata espansione degli investimenti, frutto di indirizzi programmatici improntati a rigorosi calcoli di economicità.

Saranno, a questo fine, rivolte le nuove procedure da introdurre nelle istruttorie della contrattazione programmata, particolarmente in applicazione delle direttive per l'industrializzazione del Mezzogiorno; i programmi di promozione di alcuni settori industriali, i programmi delle imprese pubbliche.

Le direttive per l'industrializzazione del Mezzogiorno prevedono che le agevolazioni

finanziarie saranno graduate in modo da non attribuire priorità alle iniziative che rientrano nei settori ad alta intensità di capitale.

Tale indirizzo si collega, innanzitutto, alla esigenza di favorire le iniziative nei settori ad alto assorbimento di occupazione; ma anche a quello di evitare il rischio che gli incentivi non si limitino a eliminare diseconomie esterne, ma si trasformino in strumento di sussidio, ai settori ad alta intensità di capitale.

Per rendere più rigoroso l'esame dei progetti di investimento che sono sottoposti al CIPE, si introdurrà una nuova procedura volta ad assicurare l'accertamento delle loro condizioni di redditività. In tali nuove procedure gli istituti finanziari saranno chiamati a collaborare con gli organi della programmazione.

Il CIPE, come si è detto, ha già approvato il progetto di promozione dell'industria chimica di base. Entro la fine dell'anno in corso esso sarà aggiornato al periodo 1973-77 e sarà integrato con i progetti relativi al settore delle fibre chimiche e con quelli relativi ai settori della chimica fine e della parachimica.

Per il programma dell'industria elettrica sono in corso di definizione nuove procedure per portare a soluzione il problema della localizzazione delle centrali. È stata intanto avviata la preparazione dei programmi nei settori dell'industria elettromeccanica strumentale e nucleare.

Anche il programma per l'industria aerospaziale è in corso di definizione in collegamento con l'avviamento dell'iniziativa Aerialia.

Altri programmi sono in via di elaborazione collegandosi alla preparazione del Programma Economico 1973-77; nei settori dell'industria agricolo-alimentare, tessile vestiario e abbigliamento, meccanico, elettronico, dei cantieri navali e del materiale ferroviario.

I programmi delle imprese pubbliche finora predisposti garantiscono il mantenimento nel 1973 del volume di investimenti raggiunto nel 1972.

Tale livello, pur elevato, potrà essere superato attraverso l'estensione dell'intervento delle imprese a partecipazione statale per la realizzazione di infrastrutture collettive.

Il Governo preciserà le direttive al riguardo in sede di esame, da parte del CIPE, dei programmi degli enti di gestione.

27. — Occorre, infine, che il Governo faciliti l'obiettivo di un ritorno a un maggiore equilibrio finanziario delle imprese, equilibrio gravemente deterioratosi negli ultimi tre anni.

Contribuiranno certamente a ciò le azioni, che si sono descritte in precedenza; ma occorrerà anche che si indirizzi il risparmio inattivo verso il capitale di rischio, più strettamente collegato all'attività di investimento.

Le dichiarazioni programmatiche del Governo hanno già fornito indicazioni al riguardo. Dovrà ora procedersi alla loro concreta attuazione.

Strumenti e procedure dovranno essere perfezionati ed adeguati a quelle degli altri Paesi della Comunità: è questo un passo essenziale, ove si voglia progredire in quella unificazione economica, che, come si è osservato, è indispensabile per un inserimento ad alto livello del nostro Paese nella Comunità europea e mondiale.