

**CAMERA DEI DEPUTATI** <sup>Doc. XIII</sup>  
N. 3

**RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA**  
**PER L'ANNO 1975**

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

E DAL MINISTRO DEL TESORO  
(COLOMBO EMILIO)

il 30 settembre 1974

---

## INDICE

---

*Premessa* . . . . . *Pag.* 3

### CAPITOLO I

La situazione economica internazionale . . . . . » 5

### CAPITOLO II

I problemi attuali dell'economia italiana e l'evoluzione economica nel 1974 . . . » 7

### CAPITOLO III

Prospettive della economia italiana per il 1975 e direttive di politica economica di  
breve periodo . . . . . » 11

### CAPITOLO IV

Direttive per un programma di medio periodo . . . . . » 14

## PREMESSA

Nonostante la incompletezza e precarietà dei dati sulla base dei quali siamo costretti a ragionare e prevedere nel mese di settembre per l'anno successivo, il confronto tra i due bilanci economici previsionali, per il 1974 e il 1975, delineati in questa Relazione, consente già di apprezzare la natura e la portata dei vincoli che l'inflazione, lo squilibrio della bilancia dei pagamenti e il disavanzo del settore pubblico pongono alle scelte politiche degli obiettivi, in termini qualitativi e quantitativi, e degli strumenti per conseguirli.

Il vincolo, su tutti prioritario, della riduzione del tasso d'inflazione, obbliga a perseguire un'azione di contenimento dei consumi, dei costi e dei prezzi che impone limiti assai stretti all'obiettivo della difesa e dell'espansione del valore reale delle retribuzioni. Per il 1975, l'obiettivo realistico non può esser collocato al di là della difesa del potere d'acquisto in termini reali. Perciò la dinamica delle retribuzioni, per rispettare quel vincolo (e anche l'altro della bilancia dei pagamenti e quindi della competitività dei nostri costi e prezzi sul mercato internazionale) non dovrà superare la dimensione del tasso d'incremento dei prezzi al consumo. Al contenimento di questo dovrà soprattutto applicarsi l'azione del Governo per difendere il valore reale del salario e per controbilanciare gli effetti socialmente iniqui che l'inflazione produce a danno dei redditi più bassi. Ciò comporta la necessità che il Governo si munisca di mezzi adeguati — e organizzati in maniera efficiente — per condurre una politica dei prezzi che garantisca il massimo di stabilità possibile ai prezzi dei generi di consumo popolare che più incidono sui bilanci familiari delle categorie meno abbienti.

Il vincolo imposto dallo squilibrio della bilancia dei pagamenti si traduce nell'obiettivo, arduo ma realizzabile, di portare il disavanzo al di sotto dei tremila miliardi di lire, cioè al di sotto di quello che è il cosiddetto *oil deficit*. È un vincolo strettissimo. Se ad esso si è costretti a ottemperare facendo ri-

corso principalmente a misure di restrizione globale della domanda, ne deriva la conseguenza — evidenziata nel bilancio previsionale — di una riduzione degli investimenti, poiché non è realisticamente ipotizzabile un tasso d'incremento dei consumi più basso di quello previsto (che sconta, tra le sue ipotesi « normative », che i redditi da lavoro dipendente e quindi anche il costo del lavoro aumentino in misura pari al previsto aumento dei prezzi al consumo). Per allentare quel vincolo e attenuare quella conseguenza occorre un'azione articolata e coordinata in quattro direzioni: riduzioni selettive dei consumi a più alto contenuto d'importazione (petrolio, carne bovina), in modo da poter diminuire l'impatto della restrizione globale della domanda con i suoi effetti moltiplicatori e « perversi »; promozione dell'esportazione e perciò salvaguardia della competitività dei nostri costi e prezzi sul mercato internazionale; energica azione preventiva e repressiva sulle esportazioni di capitali; politica attiva di cooperazione internazionale, in primo luogo nella Comunità economica europea, per il finanziamento del *deficit* nel breve periodo e a sostegno di un programma di risanamento e sviluppo del medio periodo.

Il vincolo derivante dal disavanzo del settore pubblico impone un'azione coraggiosa e decisa, non solo per la ristrutturazione del bilancio dello Stato secondo l'analisi condotta nella « Nota preliminare al quadro generale riassuntivo del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1975 », ma per quelle « radicali decisioni » che — come dichiara la citata « Nota » — « dovranno interessare sia la parte attiva che quella passiva del bilancio ». Dal lato dell'entrata, la massimizzazione del gettito fiscale dovrà essere conseguita mediante la rigorosa realizzazione della riforma tributaria e una lotta tenace ed efficace contro l'evasione; dovranno inoltre essere moltiplicati e migliorati i canali attraverso i quali il Tesoro si approvvigiona sul mercato finanziario. Dal lato della spesa, si dovrà risalire fino alla legislazione di spesa vigente per la sua revisione in funzione dell'obiettivo di riduzione del

disavanzo e dell'aggiornamento delle priorità; per il controllo globale e tempestivo della spesa, il Governo dovrà munirsi del conto consolidato della pubblica amministrazione e di previsioni sulla gestione di cassa. Ma occorre inoltre un profondo mutamento di metodi e comportamenti a tutti i livelli e in tutti i centri di spesa, dall'amministrazione centrale alle regioni, alle province, ai comuni, al parastato, a tutti gli enti, per la eliminazione di ogni spreco e la repressione di ogni abuso.

Il bilancio economico previsionale per il 1975 non si limita a prospettare i vincoli sopra descritti e le linee di azione che ne derivano: rivela anche una tendenza recessiva, puntualizzata e qualificata nella flessione degli investimenti. Gli effetti sulla occupazione, come noto, si manifestano sempre con un certo ritardo rispetto a quella flessione: considerazione, questa, che deve indurre non all'indugio bensì alla predisposizione tempestiva, immediata, degli antidoti. Perciò al rigore e all'efficacia dell'azione antinflazionistica deve associarsi pari rigore ed efficacia nell'azione

antirecessiva. La parte programmatica della Relazione mette fortemente l'accento su questa componente essenziale della strategia di politica economica, non limitandola al breve periodo ma proiettandola anzi nella dimensione di un programma di riorganizzazione dell'apparato produttivo, dei servizi e delle infrastrutture in funzione di un sostanziale mutamento, previsto e promosso, nella composizione della domanda, che modifichi quantitativamente e qualitativamente il rapporto tra consumi privati e consumi sociali e minimizzi i fattori che in conseguenza del cambiamento ormai strutturale intervenuto nei rapporti di scambio sul mercato internazionale provocano squilibri nella bilancia dei pagamenti.

Dovrà essere un'azione selettiva efficiente, un modo di programmare non tanto con documenti quanto piuttosto con decisioni operative coordinate e coerenti, per la realizzazione di quelle priorità produttive, sociali e civili nelle quali si concentrano le esigenze e gli obiettivi di risanamento e di sviluppo dell'economia del paese.

## CAPITOLO I

LA SITUAZIONE ECONOMICA  
INTERNAZIONALE

1. — I problemi posti dall'attuale situazione economica internazionale sono di una complessità che non ha riscontro in questo dopoguerra.

La straordinaria accelerazione dell'inflazione e l'ampiezza degli squilibri delle bilance dei pagamenti conseguenti alla crisi petrolifera hanno indotto la maggior parte dei governi a contenere il livello della domanda al di sotto dell'offerta potenziale interna, allo scopo di ristabilire l'equilibrio.

I paesi meno colpiti dalla crisi petrolifera — Stati Uniti e Germania in particolare — hanno adottato politiche restrittive della domanda allo scopo di frenare l'ascesa dei prezzi.

Per i paesi più esposti, come l'Italia, la necessità di affrontare da soli le attuali difficoltà rischia di compromettere ogni sforzo inteso a rendere compatibili gli obiettivi di riequilibrio e gli obiettivi di sviluppo e di occupazione. I più stretti margini di manovra che l'assenza, o anche solo il ritardo di una soluzione internazionale concordata comporta, costringerebbero infatti il nostro ed altri paesi ad affrontare in condizioni di emergenza, e perciò con costi economici e sociali assai pesanti, il processo di riadattamento della struttura economica alle nuove condizioni imposte dal mutamento delle ragioni di scambio.

A causa della scarsa cooperazione internazionale, ciascun paese sta dunque affrontando con decisioni autonome, e perciò di intensità maggiore e con un orizzonte temporale più ristretto di quanto sarebbe possibile con azioni concertate, il processo di riaggiustamento degli squilibri. Si accentua perciò, attraverso un meccanismo cumulativo, il rischio di una recessione mondiale.

Dai dati sulla pressione inflazionistica e sulla bilancia dei pagamenti che brevemente si riassumono nei paragrafi seguenti appare chiaramente la gravità di una situazione che richiede interventi ampi, urgenti e coraggiosi di cooperazione internazionale.

2. — Dalla metà del 1972 ad oggi il processo inflazionistico ha subito, a livello mondiale, una eccezionale accelerazione.

In una prima fase, che si estende fino alla metà del 1973, l'elemento determinante di tale accelerazione è stato il rincaro delle materie prime (di oltre il 60 per cento per i prodotti alimentari e di circa il 100 per cento per i prodotti industriali). Quest'ultimo sembra sia stato originato dalla sincronia con la quale si è avviata nei paesi industriali, con eccezione dell'Italia, una fase di intenso sviluppo economico e, quindi, di forti pressioni della domanda.

Verso la fine dello scorso anno, quando le tensioni tra domanda e offerta di materie prime sembravano destinate ad attenuarsi, le decisioni conseguenti alla guerra in medio-oriente (aumento del prezzo e riduzione dell'offerta di petrolio) hanno determinato, oltre a una ulteriore spinta diretta sui prezzi mondiali, aspettative inflazionistiche e, quindi, una nuova ondata speculativa dei prezzi delle materie prime (il cui livello, escluso il petrolio, è aumentato del 20 per cento tra l'ottobre 1973 e il maggio del 1974).

Se si considera anche l'incidenza del rincaro del petrolio (il cui prezzo è aumentato di quattro volte) che è stimata dall'OCSE in circa il 2,5 per cento del livello generale dei prezzi per l'Europa, si ha un quadro dei fattori «esterni» che hanno accentuato le tensioni inflazionistiche nelle economie occidentali.

Dati i ritardi con i quali generalmente si compie la trasmissione dei rincari delle materie prime ai prezzi all'ingrosso e ai prezzi al consumo, si può ritenere che per tutto l'anno in corso e per la prima parte del 1975, lo aumento dei prezzi interni si manterrà sostenuto in quasi tutti i Paesi (le stime dell'OCSE per il 1974 relative ai prezzi al consumo vanno dall'8,5 per cento della Germania, al 19 per cento dell'Italia, al 25 per cento del Giappone).

Nel 1975 la situazione, da questo punto di vista, dovrebbe migliorare. Secondo attendibili previsioni, le tendenze al ribasso osservate recentemente sui mercati delle materie prime, dovrebbero accentuarsi. L'effetto po-

sitivo sui prezzi interni si esplicherà solo a partire dalla metà del prossimo anno.

Già a partire dal 1973, nella maggior parte dei Paesi, anche se in misura diversa, si è verificata una pressione crescente dei salari mirante a contrastare il deterioramento del potere d'acquisto reale. Si è così innestato un elemento endogeno di alimentazione delle pressioni inflazionistiche.

L'intensità dell'inflazione ha indotto numerosi paesi a proporsi, come obiettivo prioritario della politica economica, di riportare sotto controllo gli aumenti dei prezzi e di attenuare gli effetti più iniqui sulle categorie di cittadini meno protette.

In alcuni paesi sono state tentate diverse forme di politica dei prezzi e dei redditi: in altri sono stati regolamentate una o più fasi di controllo amministrativo di alcuni prezzi; in altri ancora si è fatto ricorso a manovre di rigido controllo della liquidità e/o della spesa pubblica, accettando perciò un certo grado di sotto-impiego delle risorse.

Si è infine diffusa la ricerca di meccanismi in grado di evitare che l'inflazione determini indesiderati effetti redistributivi a danno dei gruppi sociali più colpiti attraverso forme di indicizzazione.

3. — La sostanziale modificazione delle ragioni di scambio connessa all'aumento dei prezzi delle materie prime e, in particolare, del petrolio ha determinato un rovesciamento della situazione delle bilance dei pagamenti dei Paesi industrializzati.

Il maggior costo delle importazioni di petrolio incide, nell'anno in corso, per circa 55 miliardi di dollari per il complesso dei paesi dell'OCSE.

In conseguenza, la bilancia corrente dei pagamenti della zona dell'OCSE, che presentava normalmente un attivo, appare oggi caratterizzata da un *deficit* di dimensioni rilevanti che potrebbe persistere per molti anni. Tale *deficit*, dell'ordine di 40 miliardi di dollari nel 1974 (contro un avanzo di circa 5 miliardi nel 1973), è distribuito in modo molto squilibrato fra i diversi paesi: la Germania e l'Olanda presentano un saldo positivo (rispettivamente di 7 e 1 miliardi di dollari); gli Stati Uniti un saldo prossimo all'equilibrio; gli altri paesi sono tutti in disavanzo, con punte massime per la Francia (6 miliardi di dollari); l'Italia (8 miliardi di dollari) e la Gran Bretagna (quasi 10 miliardi di dollari).

Il maggior costo del petrolio può essere considerato come una imposta netta da parte

dei paesi produttori sui paesi consumatori. L'assorbimento del potere d'acquisto e, quindi, l'incidenza deflazionistica di tale prelievo avrebbe dovuto essere compensata, in assenza di un equivalente aumento delle importazioni industriali da parte dei paesi produttori, da politiche economiche (soprattutto fiscali) orientate all'espansione. Ma le preoccupazioni relative all'inflazione hanno trattenuto molti paesi dall'adozione di misure in grado di controbilanciare il nuovo « prelievo ».

Nelle condizioni attuali, infatti, questo maggior grado di priorità assegnato da numerosi paesi al controllo dell'inflazione, e il mancato funzionamento del « riciclaggio » dei mezzi finanziari dei paesi produttori ai paesi consumatori di petrolio, hanno praticamente lasciato operare a pieno l'impatto deflazionistico del rincaro del greggio ed hanno aggravato la posizione dei paesi più colpiti dalla crisi.

Le politiche restrittive dei paesi che miravano ad un rigido controllo dell'inflazione e/o a un rapido riassorbimento dei *deficit* petroliferi, hanno in definitiva comportato per gli altri paesi, attraverso la flessione del commercio mondiale, più ampi disavanzi non petroliferi.

Le maggiori difficoltà di finanziare sul mercato internazionale tali disavanzi ha, di riflesso, indotto i paesi più esposti a ricorrere anche essi a manovre di contenimento della domanda. Si va così innescando un pericoloso processo di « deflazioni competitive ».

Pochi dati sono sufficienti a convalidare questa affermazione.

Negli Stati Uniti, la politica monetaria restrittiva decisa dalla Riserva Federale ha determinato un brusco rallentamento della domanda interna. Di conseguenza, le importazioni, nella prima metà del 1974, sono cresciute solo dell'1 per cento contro un aumento del 12 per cento delle esportazioni.

In Giappone, nello stesso periodo, il volume delle esportazioni è cresciuto a un tasso superiore del 25 per cento, quello delle importazioni è diminuito del 10 per cento, determinando un miglioramento relativo della bilancia corrente con l'estero di circa 7 miliardi di dollari in ragion d'anno (l'aggravio di ben 11 miliardi di dollari derivanti dal rincaro del petrolio è stato dunque compensato per oltre la metà).

In Germania, la politica monetaria estremamente restrittiva ha consentito una crescita assai debole delle importazioni e, quindi, dato il forte slancio delle esportazioni (cresciute ad

un tasso annuo del 20 per cento), un miglioramento di oltre 6 miliardi di dollari in termini reali del saldo corrente con l'estero, al quale deve aggiungersi quello connesso alle ragioni di scambio per i prodotti diversi dal petrolio (circa 3 miliardi di dollari).

Si deve sottolineare che circa un terzo dell'avanzo commerciale tedesco nei primi sei mesi del 1974 è imputabile ai *surplus* registrati negli scambi con Francia, Gran Bretagna e Italia; tale attivo è superiore al valore delle importazioni di petrolio della Germania.

4. — Nel complesso, i paesi industrializzati conosceranno nel 1974 un forte rallentamento del ritmo di sviluppo. Stati Uniti, Giappone e Gran Bretagna registreranno addirittura una diminuzione in termini reali del reddito nazionale, rispettivamente dello 0,5 per cento, dell'1,5 per cento, del 2 per cento. Negli altri paesi, con esclusione della Francia e del Canada, il ritmo di sviluppo rimarrà nettamente al di sotto delle tendenze di medio periodo.

La disoccupazione ha toccato il livello di circa 8 milioni di lavoratori e le previsioni dell'OCSE relative ai sette maggiori paesi industriali indicano un probabile ulteriore aumento di 3-4 milioni nei prossimi dodici mesi.

Quanto al 1975, le ipotesi di graduale ripresa economica formulate dall'OCSE (che allo stato attuale appaiono le più ottimistiche, assegnano ai maggiori paesi un tasso di sviluppo medio del 3 per cento, assai inferiore a quello degli anni fino al 1973 (5,3 per cento negli anni 1960, 5,8 per cento nel 1972, 6,5 per cento nel 1973).

5. — Il rallentamento economico ha riflessi non solo sugli apparati produttivi ma anche sul sistema finanziario internazionale che presenta seri sintomi di degradazione e, in alcuni comparti, di vera e propria paralisi.

La situazione è resa più grave dalla necessità di trovare al più presto un meccanismo efficiente per il finanziamento dei *deficit* delle bilance dei pagamenti derivanti dal più alto prezzo del petrolio. Non è infatti pensabile che, nel breve periodo, il problema possa essere risolto attraverso un più elevato flusso di esportazioni di merci e servizi verso i paesi produttori.

L'OCSE valuta, per il 1974, in circa 12 miliardi di dollari l'aumento delle esportazioni verso l'area dell'OPEC, contro maggiori introiti dei paesi produttori valutabili per lo stesso anno in circa 60 miliardi di dollari. Sarebbe dunque inevitabile riorientare a livello mondiale il sistema dei flussi finanziari allo

scopo di garantire un efficace « riciclaggio » degli imponenti avanzi petroliferi che si formeranno nei prossimi anni presso i Paesi produttori (circa 300 miliardi di dollari a valore costante da oggi al 1980).

L'esperienza più recente dimostra chiaramente che tale riciclaggio non può essere effettuato sulla base degli esistenti strumenti finanziari internazionali. Ciò in quanto i paesi produttori di greggio, detentori dei fondi, desiderano una struttura per scadenze delle loro attività finanziarie (investimenti a breve termine) diversa dalla struttura per scadenze desiderata da coloro che richiedono il prestito (lungo termine). Il mercato finanziario internazionale ha fornito, finora, l'intermediazione necessaria per consentire l'equilibrio tra domanda e offerta. Vi sono però sintomi precisi da cui risulta che il mercato non sarà in grado di assicurare ancora tale processo di intermediazione per il tempo e la misura richiesti dal permanere degli avanzi dei produttori di greggio. Infatti, tale intermediazione comporta rischi crescenti per gli operatori, non solo a causa della diversa struttura per scadenze desiderata dalla domanda e dall'offerta di fondi, ma anche per l'enorme volume delle operazioni, in relazione ai mezzi propri degli istituti e tenuto conto dell'assenza di un prestatore di ultima istanza.

La messa a punto di nuovi istituti per l'adattamento del sistema finanziario internazionale alle nuove condizioni richiede certamente tempi non brevi.

Nel frattempo si tratta di definire quelle linee di intervento già completamente individuate (*oil facilities*, prestiti garantiti dalla CEE, prestiti da parte del sistema bancario degli Stati Uniti) in grado di attenuare le difficoltà dei paesi più colpiti dalla crisi petrolifera.

L'insieme degli aspetti fin qui considerati implica un severo vincolo per la politica economica italiana.

## CAPITOLO II.

### I PROBLEMI ATTUALI DELL'ECONOMIA ITALIANA E L'EVOLUZIONE ECONOMICA NEL 1974

1. — I problemi attuali dell'economia internazionale si presentano con particolare gravità nell'economia italiana: sia il ritmo dell'inflazione sia il disavanzo della bilancia dei pagamenti sono tra i più elevati nell'area dei paesi industrializzati.

In parte tali andamenti sfavorevoli possono essere imputati agli sfasamenti tra la congiuntura italiana e quella prevalente all'estero: a livello internazionale l'espansione economica ha raggiunto il suo culmine tra il 1972 e il 1973, in Italia invece solo a partire dal secondo trimestre del 1973 e si è portata a livelli assai elevati e vi si è mantenuta anche nel primo semestre del 1974, allorché il rallentamento dell'attività produttiva nei principali paesi occidentali raggiungeva dimensioni inusitate.

Ma le cause di fondo della maggiore ampiezza degli squilibri in Italia vanno piuttosto ricercate nelle carenze della nostra struttura produttiva, del nostro commercio estero e dell'apparato pubblico; carenze di antica data ma che nell'attuale difficile fase economica si traducono in ostacoli assai ardui per la politica economica.

Si accentua infatti, per tale via, la rigidità dei vincoli interni ed esterni, e ciò è tanto più grave per un'economia nella quale i problemi dello sviluppo meritano ancora la priorità in una prospettiva di medio periodo.

2. — Le tensioni inflazionistiche hanno raggiunto in Italia un'intensità eccezionale nel corso del 1974.

L'aumento dei prezzi al consumo può essere valutato, per l'intero anno, intorno al 20 per cento, mentre per i prezzi all'ingrosso si è verificata nella prima parte dell'anno una « esplosione » inconsueta (con un tasso di incremento medio del 5 per cento al mese), che lascia prevedere importanti ripercussioni sui prezzi al dettaglio ancora per i prossimi mesi.

Le spinte provenienti dall'estero sembrano aver rivestito un'importanza decisiva nell'aumento dei prezzi in Italia.

Già nel corso del 1973 l'evoluzione dei prezzi delle materie prime diverse dal petrolio e dagli altri fondamentali beni intermedi, per i quali è crescente la nostra dipendenza dallo estero, e il deprezzamento della lira hanno fatto considerevolmente aumentare i valori unitari delle importazioni e consentito anche di elevare i prezzi dei prodotti esportati.

Nello stesso periodo gli aumenti salariali, a seguito dei rinnovi contrattuali definiti all'inizio dello scorso anno e del funzionamento della scala mobile, si sono affiancati ai più elevati prezzi mondiali come causa autonoma di inflazione (i redditi di lavoro dipendente per occupato sono aumentati in media del 18 per cento nel 1973 e del 21 per cento nel 1974, contro un aumento dei prezzi al consumo ri-

spettivamente dell'11 per cento e del 20 per cento).

La forte ripresa produttiva tra il 1973 e il 1974, in controtendenza rispetto all'economia internazionale, ha inoltre consentito alle imprese produttive di assorbire gli effetti delle spinte speculative, alimentate dalle diffuse aspettative inflazionistiche, e di trasferire agevolmente sui prezzi i maggiori costi, accrescendo anche in alcuni casi i propri margini di profitto.

Un meccanismo di rapida alimentazione dell'inflazione si era dunque messo in moto già prima che la crisi petrolifera ne accentuasse sensibilmente l'intensità.

Il rincaro del petrolio ha contribuito, fin dal primo trimestre dell'anno in corso, ad accelerare l'aumento dei prezzi (i prezzi all'importazione sono aumentati di circa l'80 per cento rispetto al primo trimestre del 1973): il grado di esposizione dell'Italia agli effetti di tale rincaro è, del resto, assai elevato a causa della quota (la più alta tra i Paesi occidentali) dei consumi petroliferi sul totale dei consumi energetici (circa l'80 per cento).

Tra i fattori inflazionistici di origine interna non può essere trascurata, infine, l'eccezionale dilatazione delle occorrenze del Tesoro per le quali negli ultimi due anni si è dovuto provvedere attraverso creazione di mezzi monetari (rispettivamente 7.230 nel 1973 e oltre 6.000 miliardi nei primi otto mesi del 1974).

In queste condizioni, le difficoltà di controllo sulla creazione della base monetaria sono state attenuate solo dal concomitante assorbimento di liquidità dovuto all'ampio *deficit* della bilancia dei pagamenti. Ma, dato il grado crescente di rigidità del bilancio statale e della struttura del suo finanziamento, vi è il rischio che tali difficoltà si riproducano in misura assai più accentuata man mano che il disavanzo verso l'estero tenderà ad essere riasorbito.

3. — La bilancia dei pagamenti italiana si è fortemente deteriorata nel corso del 1973 e del 1974: il saldo esterno corrente è passato da un avanzo di 900 miliardi di lire nel 1972 a un disavanzo di 1.600 miliardi nel 1973 e di circa 5.300 miliardi nelle stime per il 1974.

A prezzi 1972, tuttavia, il saldo risulta in pareggio nel 1973 e largamente in attivo nel 1974. Ciò significa che il disavanzo corrente è interamente dovuto al peggioramento delle ragioni di scambio, non solo per la bilancia petrolifera ma anche per quella relativa agli altri prodotti.



Alla base di tale fenomeno devono collocarsi il deprezzamento della lira e l'aumento dei prezzi delle materie prime e del petrolio (quest'ultimo incide nel *deficit* previsto per il 1974 per circa 3.500 miliardi di lire).

Al deterioramento nella nostra bilancia dei pagamenti hanno, inoltre, concorso altri fattori sia di natura eccezionale o congiunturale, sia di natura strutturale.

Tra i primi vanno menzionati:

il già ricordato sfasamento del ciclo economico rispetto all'economia mondiale e, soprattutto, il ritardo della ripresa produttiva italiana, in parte imputabili agli scioperi della prima parte del 1973, che hanno impedito alle nostre esportazioni di beneficiare dei forti impulsi allora operanti nella congiuntura internazionale;

gli acquisti speculativi effettuati allo scopo di accumulare scorte in previsione di aumenti dei prezzi e di modifiche della parità della lira.

Tra i fattori strutturali devono essere ricordati:

l'insufficiente peso delle fonti di energia diverse dal petrolio;

il crescente disavanzo agricolo-alimentare (nel 1973 pari a oltre 2.300 miliardi);

il divario qualitativo e tecnologico, che sembra accentuarsi tra i nostri prodotti industriali destinati all'esportazione e quelli dei Paesi avanzati e al quale può in parte farsi risalire la perdita di quote di mercato registrata negli ultimi anni;

la concentrazione del nostro commercio estero verso limitati mercati soprattutto europei (in primo luogo la Germania);

le cospicue dimensioni che ha assunto la uscita di capitali che, a seguito dell'adozione di numerose misure di controllo da parte delle autorità monetarie, si è avvalsa di nuove tecniche (sovrafatturazione delle importazioni e sottofatturazione delle esportazioni, pagamenti anticipati e incassi differiti negli scambi commerciali, dirottamento delle entrate per turismo e delle rimesse degli emigrati sul mercato « parallelo » dei cambi). Si tratta, nel complesso, di una « fuga » non inferiore ai 1.000 miliardi all'anno che, congiunta all'attuale *deficit* corrente, ha posto e pone seri problemi per la gestione della politica monetaria.

Il tasso di cambio della lira è stato infatti sottoposto a forti pressioni. Nonostante la fluttuazione della lira e il suo deprezzamento effettivo dall'inizio del 1973, è stato possibile contenere una emorragia di riserve valutarie

solo ampliando notevolmente il ricorso a « prestiti compensativi » sui mercati esteri.

Il livello raggiunto dall'indebolimento sull'estero e i riflessi che ne derivano in termini di oneri per interessi passivi e quote di rimborso sollevano seri problemi in sede di impostazione della politica economica italiana nel breve e nel medio periodo, costituendo un limite oggettivo all'intensità e alle caratteristiche della crescita futura, indipendentemente dal reperimento di nuovi mezzi di finanziamento internazionale.

4. — Di fronte all'aggravarsi delle tensioni inflazionistiche, e, soprattutto, dello squilibrio dei conti con l'estero, il Governo ha adottato, in tempi successivi, una serie di provvedimenti intesi a ricondurre la situazione verso condizioni meno instabili.

Date le dimensioni dello squilibrio di partenza (proiettando sull'intero anno 1974 le tendenze dei primi mesi si prevedeva un *deficit* corrente della bilancia dei pagamenti di circa 7.000 miliardi), le misure di intervento hanno necessariamente assunto come obiettivo di riferimento una consistente riduzione del disavanzo con l'estero, così da ricondurlo entro limiti compatibili con le disponibilità e le possibilità di credito internazionale.

La scelta degli strumenti di intervento si è orientata in un primo tempo su misure in grado di ridurre selettivamente la propensione all'importazione (i provvedimenti amministrativi dell'« austerità » diretti a ridurre direttamente i consumi di petrolio) concentrandosi poi — a causa delle più ampie dimensioni assunte dallo squilibrio della bilancia dei pagamenti — su misure monetarie e fiscali che operano essenzialmente attraverso il contenimento della domanda globale.

La dimensione della manovra complessiva appare adeguata a conseguire l'obiettivo prefissato: come si illustra nel capitolo successivo, è tuttavia necessario attenuare gli effetti più negativi (sui livelli di occupazione, impulsi aggiuntivi sui prezzi) attraverso apposite misure selettive di rilancio degli investimenti e di salvaguardia dei redditi delle categorie più colpite dall'inflazione.

Sul piano monetario, le decisioni assunte hanno indotto una restrizione sensibile rispetto alle tendenze del 1973. Si è proceduto infatti:

ad aumentare il tasso di sconto (dal 6,5 al 9 per cento);

a rinnovare i massimali sul credito ordinario, limitando l'espansione possibile al

15 per cento per il periodo aprile '74-marzo '75 (sono tuttavia previste sia esenzioni che norme ancora più rigide per determinati tipi di attività);

ad elevare prima al 9 per cento e successivamente al 12 per cento dei depositi il volume di titoli a reddito fisso che deve essere sottoscritto dalle aziende di credito. Con tale misura si è mirato a sbloccare la critica situazione degli istituti di credito speciale, la cui attività di finanziamento era frenata dalla crescente difficoltà di collocamento di titoli sul mercato a causa dell'evoluzione dei tassi di interesse.

Interventi specifici sono stati diretti a controllare le operazioni con l'estero. Si è infatti deciso:

di istituire un sistema di depositi all'importazione, obbligando gli operatori a versare in un conto infruttifero presso la Banca d'Italia, per la durata di sei mesi, una cifra pari al 50 per cento del valore di determinate categorie di importazioni (pari nel complesso a circa il 40 per cento delle importazioni italiane);

di limitare gli importi di valuta estera (500.000 lire l'anno) e le disponibilità in lire concesse ai turisti (35.000 lire per ogni viaggio);

di abolire il doppio mercato dei cambi che aveva perduto gran parte della sua utilità dopo l'adozione di controlli diretti sui movimenti di capitali autorizzati.

5. — Le misure fiscali e tariffarie adottate nel luglio, che riguardano non solo le entrate tributarie ma anche i contributi sociali e le tariffe di alcuni servizi pubblici sono state definite in modo da assicurare un prelievo aggiuntivo di circa 2.500 miliardi su base annua, al netto delle detrazioni sui redditi più bassi decise congiuntamente. Si tratta cioè di una manovra di entità tale da determinare un sensibile contenimento della domanda interna sia attraverso un'immediata modifica delle aspettative da parte degli operatori sia, con un certo ritardo, attraverso l'assorbimento di potere d'acquisto dei consumatori.

I provvedimenti principali riguardano:

nel settore delle imposte indirette, gli aumenti selettivi delle aliquote dell'IVA, sulla carne e sui prodotti non essenziali, della imposta sulla benzina e delle imposte di registro e di bollo;

nel settore delle imposte dirette, il versamento entro l'anno degli acconti di imposta per le persone giuridiche e i lavoratori non

dipendenti e una imposta speciale *una tantum* sugli autoveicoli, sulle moto e sui motoscafi: contemporaneamente sono state decise misure intese ad alleviare il carico fiscale sui lavoratori dipendenti con redditi inferiori a 5 milioni annui; in sede di conversione dei decreti la portata di tali misure è stata considerevolmente ampliata (si può avanzare una stima di circa 700 miliardi su base annua);

per i contributi sociali, l'istituzione di una aliquota aggiuntiva (1,65 per cento) per l'assicurazione contro le malattie;

nel settore delle tariffe dei servizi pubblici, l'aumento delle tariffe elettriche e ferroviarie.

Oltre agli effetti già ricordati, di contenimento della domanda e, quindi, in prospettiva, del disavanzo della bilancia corrente dei pagamenti, è doveroso sottolineare che il ricorso prevalente all'imposizione indiretta e alle tariffe potrà avere un effetto collaterale di lievitazione dei prezzi.

6. — I risultati economici fino ad oggi conseguiti e le tendenze prevedibili per questa ultima parte dell'anno — sulla base degli effetti delle misure adottate — consentono di tracciare un quadro complessivo dell'evoluzione economica nel 1974.

Nettamente contrastato appare l'andamento economico a seconda che si considera il primo o il secondo semestre.

La produzione industriale, sullo slancio della forte ripresa del 1973, ha continuato infatti a progredire rapidamente per tutta la prima metà dell'anno (con un aumento di circa il 5 per cento tra dicembre '73 e luglio '74).

Anche l'occupazione, nei primi due trimestri, è aumentata di circa il 3 per cento rispetto all'anno precedente.

Gli investimenti in attrezzature e impianti hanno continuato a espandersi a un ritmo sostenuto, nonostante l'eccezionale recupero già intervenuto nel 1973 (un aumento del 22 per cento, il più elevato dal 1951).

Si è già detto che, nel contempo, si aggravavano in misura insostenibile lo squilibrio della bilancia dei pagamenti e le tensioni inflazionistiche.

Nella seconda parte dell'anno gli effetti delle restrizioni monetarie e fiscali dovrebbero determinare una brusca inversione di tendenza, particolarmente rapida e preoccupante per la domanda di investimenti sia in impianti e macchinari che nelle costruzioni. Tanto la domanda interna quanto le importazioni dovrebbero

bero flettere in volume nella seconda semestralità dell'anno in corso.

Il disavanzo corrente con l'estero dovrebbe migliorare sensibilmente. I prezzi al consumo, invece, non dovrebbero registrare sostanziali rallentamenti sia per effetto del potenziale di spinta conseguente ai forti rincari all'ingrosso verificatisi nei mesi precedenti, sia per l'operare degli inasprimenti fiscali e tariffari.

7. — L'effetto complessivo delle contrastanti tendenze ora indicate si risolverà probabilmente in una espansione del reddito nazionale lordo nel 1974 di circa il 4,5 per cento in termini reali rispetto al 1973.

Dal lato della domanda i risultati dell'intero anno dovrebbero essere i seguenti:

un aumento dei consumi privati del 3,5 per cento e dei consumi pubblici del 2 per cento in termini reali;

un aumento degli investimenti fissi lordi del 6 per cento in termini reali, concentrato nella prima metà dell'anno, e imputabili a un incremento dell'11 per cento degli investimenti in attrezzature e del 2 per cento degli investimenti in costruzione;

le esportazioni dovrebbero registrare un aumento del 7 per cento in termini reali e del 42 per cento a prezzi correnti, mentre le importazioni dovrebbero essere lievemente diminuite in volume (-0,5 per cento) e, invece, fortemente aumentate in valore (+58 per cento).

Il disavanzo con l'estero passerebbe dunque, a causa del peggioramento delle ragioni di scambio, dai 600 miliardi del 1973 ai 5.300 miliardi circa del 1974.

### CAPITOLO III

#### PROSPETTIVE DELLA ECONOMIA ITALIANA PER IL 1975 E DIRETTIVE DI POLITICA ECONOMICA DI BREVE PERIODO

1. — Le misure adottate dal Governo e dall'autorità monetaria fra la primavera e l'estate di quest'anno consentono di prevedere per il 1975 una sostanziale riduzione del disavanzo non dipendente dall'aumento intervenuto nei prezzi petroliferi. Questo costituisce il principale obiettivo vincolante per l'immediato futuro.

Il conseguimento di tale obiettivo, che potrebbe comportare una riduzione del disavanzo dai 5.300 miliardi previsti per il 1974 a 2.900 miliardi nel 1975, è però subordinato al

verificarsi di altre condizioni: un aumento, sempre in termini reali, delle esportazioni in ragione dell'8 per cento (a un tasso, cioè, notevolmente superiore a quello attualmente previsto per l'espansione nell'anno della domanda mondiale); un rallentamento del tasso di inflazione all'interno, che non superi, in termini di contabilità nazionale, il 16 per cento per i prezzi al consumo; e una dinamica dei redditi da lavoro la quale resti rigorosamente contenuta nei limiti di un mantenimento dei livelli attuali di salario reale.

Nonostante il considerevole impegno che l'accennata drastica riduzione del disavanzo nei conti con l'estero comporta, l'ammontare assoluto di tale disavanzo resterà tuttavia notevolmente elevato e imporrà un ulteriore ricorso a mezzi finanziari provenienti dall'estero. Il cospicuo problema di finanziamento del disavanzo che continuerà, quindi, a sussistere nel corso del 1975 sarà certamente agevolato dal fermo intendimento del Governo italiano a perseguire l'anzidetta vigorosa inversione di tendenza. Esso dovrà, in ogni caso, essere oggetto di una diretta azione politica del Governo italiano, la quale dovrà essere rivolta soprattutto verso le sedi istituzionali di cooperazione internazionale, con particolare riguardo alla Comunità economica europea.

2. — Il favorevole risultato che ci si prefigge di raggiungere in merito a quello che deve essere considerato il punto più critico dell'attuale situazione economica italiana e delle prospettive future di ripresa dello sviluppo, determinerà tuttavia aspetti sfavorevoli, nel prossimo anno, per ciò che concerne l'attività economica e l'andamento della occupazione, rispetto ai notevoli livelli di incremento registrati per il 1974. L'aumento del reddito nazionale, in termini reali, potrebbe — ove tutte le ipotesi sopraccennate si verificassero — mantenersi di poco al di sopra dell'1 per cento in termini reali, e lo stesso tasso di espansione potrebbe aversi per i consumi, ma gli investimenti subirebbero una contrazione netta, che potrebbe risultare dell'ordine del 6 o 7 per cento. Tenendo conto del ritardo che intercorre tra la riduzione dell'attività economica e i suoi effetti sull'occupazione, quest'ultima dopo una fase di ristagno nella prima parte del 1975, minaccia di contrarsi nell'ultima parte dell'anno. È impossibile oggi, esprimere in proposito congetture in termini quantitativi.

3. — Dalla necessità di perseguire fermamente gli obiettivi vincolanti imposti dalla

mutata situazione dell'economia internazionale, e dalla valutazione delle conseguenze derivanti dall'azione intrapresa dal Governo per conseguirli derivano alcuni orientamenti generali che dovranno ispirare la politica economica nel corso del prossimo anno.

In primo luogo occorrerà garantire che lo obiettivo vincolante sia in ogni caso conseguito, anche nel caso in cui talune variabili indipendenti dovessero assumere andamenti diversi da quelli ipotizzati, e che le relazioni previste fra le varie componenti della contabilità nazionale dovessero assumere valori più sfavorevoli rispetto al conseguimento dello obiettivo fissato.

In secondo luogo, fermo restando tale vincolo, si dovrà tendere a minimizzare gli effetti negativi che dall'obbligo perseguimento dell'obiettivo ad esso inerente deriveranno all'attività produttiva, avendo particolare riguardo alla salvaguardia della occupazione, soprattutto nel Mezzogiorno, e alla sfavorevole distribuzione sociale degli effetti della inflazione. L'azione di sostegno alla produzione compatibile con il vincolo della bilancia dei pagamenti dovrà essere coordinata con le prospettive programmatiche di medio periodo - di cui si discorre nel capitolo seguente - in modo da preparare ed avviare quello di riconversione del nostro sistema economico che è richiesta dalle mutate condizioni internazionali in cui la nostra economia si troverà ancora a dover operare nei prossimi anni. Anche tale tipo di azione, se orientata a delineare sin dal prossimo anno il necessario riadattamento dell'economia italiana, potrà contribuire al miglioramento delle valutazioni che in sede internazionale influiscono sulla disposizione a finanziare il residuo disavanzo futuro della nostra bilancia dei pagamenti.

Ciò implica tre ordini di direttive:

uno sforzo per allentare, nella misura del possibile, il vincolo imposto dalla bilancia dei pagamenti, attraverso un incremento delle esportazioni e una riduzione di importazioni che non discenda esclusivamente da una generale restrizione della domanda, ma sia effetto di interventi diretti su determinati consumi e impieghi produttivi;

il contenimento ulteriore - anche qui con mezzi diretti che non passino per una maggiore restrizione indiscriminata della domanda globale - della pressione inflazionistica, dei suoi effetti sui costi e sui redditi più bassi;

il sostegno ad attività di investimento meno incidenti sulle importazioni e più capaci di sostenere l'occupazione, entro i limiti di

compatibilità complessiva consentiti dal vincolo dei conti con l'estero, ed entro lo spazio ulteriore eventualmente consentito dalle possibilità aperte dalle manovre sopra indicate.

4. — La prima di tali direttive comporta, per quanto riguarda le esportazioni:

a) che si salvaguardi una elevata competitività delle nostre produzioni, evitando lievitazioni di costi reali che possano comprometterla, mediante una appropriata linea di condotta nei confronti delle vertenze salariali;

b) che si orienti selettivamente il credito in modo da favorire le imprese maggiormente impegnate verso l'esportazione;

c) che si adottino misure di incoraggiamento per favorire il turismo dall'estero, importante voce attiva dei nostri conti con l'estero.

Per quanto riguarda, invece, le importazioni:

a) che l'impegno assunto in sede internazionale di abolire il deposito cauzionale istituito sulle importazioni di taluni generi venga seriamente negoziato con una rettifica degli orientamenti restrittivi della domanda adottati dai paesi che sono fra i nostri maggiori importatori, come è stato dall'Italia costantemente richiesto nelle sedi internazionali;

b) che si proceda a severe restrizioni nei consumi energetici, adottando limitazioni negli usi per energia elettrica, per gli usi di riscaldamento, nella circolazione automobilistica all'interno dei centri storici, in modo da pervenire ad un risparmio complessivo nella importazione di prodotti petroliferi dell'ordine del 10 per cento, che corrisponderebbe a circa 500 miliardi di lire;

c) che si orienti energicamente la spesa per turismo, facendo appello alla eccezionalità della situazione, in modo da convogliarla nella maggior misura possibile verso l'interno e da ridurre l'incidenza, oggi ragguardevole, del turismo passivo sui nostri conti con l'estero;

d) che si incoraggino le produzioni agricole-alimentari interne già con misure di effetto immediato, quali l'ammissione del grano tenero nella produzione delle paste, un prezzo maggiormente incentivante per le barbabietole da zucchero, un basso costo dei manginuti per gli allevamenti.

Imponente è la rilevanza, nel nostro sbilancio complessivo verso l'estero, dei deflussi di capitale, come si è accennato nel precedente capitolo. La possibilità di ridurli ulte-

riormente — dopo le numerose misure adottate a questo scopo — è legata ora soprattutto al permanere di una situazione di minore liquidità all'interno, da una parte, e al successo delle misure di stabilizzazione, dall'altro. Tuttavia, interventi di maggior rigore nei controlli e severe sanzioni contro i trasgressori dovranno essere adottate per contribuire a limitare ulteriormente il fenomeno. Esse corrispondono in ogni caso ad elementari esigenze di giustizia.

5. — La seconda direttiva, riguardante l'azione antinflazionistica, comporta, come vincolo preliminare, che il valore esterno della lira non subisca deprezzamenti, onde evitare che nuove pressioni inflazionistiche pervengano alla nostra economia attraverso le importazioni. Essa dovrà a sua volta articolarsi in tre distinti ambiti di azione:

a) nel campo dei prezzi, la nuova e più elastica disciplina adottata alla scadenza delle leggi varate nella estate del 1973 appare più adatta ad operare in una situazione nella quale le possibilità di rigido blocco, per loro natura efficaci solo per breve durata, si erano largamente esaurite, dando sempre più luogo a situazioni di rarefazione e scomparsa di merci, per i generi di largo consumo, e a molteplici forme di elusione, per i prodotti industriali sottoposti a controllo attraverso i listini. Onde rendere realmente efficace il controllo dei prezzi dei generi di largo consumo per la più ristretta fascia su cui si è ritenuto di doverla concentrare, appare essenziale che le sedi di responsabilità governativa e amministrativa ad esso preposta vengano riorganizzate e concentrate, dotate di possibilità unitarie di manovra, tali da comprendere sia mezzi atti ad assicurare il mantenimento dei prezzi al livello statuito, sia il flusso di offerta dei beni a quel prezzo. Ciò comporterà altresì lo stanziamento di più cospicui mezzi per l'approvvigionamento sui mercati esteri dei generi per i quali è necessario assicurare un prezzo calmierato (come pasta, olio, zucchero, carni) e che per le loro caratteristiche si prestino ad essere immessi al consumo attraverso canali i quali garantiscano il prezzo impostato, senza creare tensioni speculative sul mercato interno connesse all'intervento e nel corso della intermediazione. I maggiori oneri finanziari che potranno derivare da tale operazione dovranno essere affrontati con i criteri vincolanti di cui al successivo punto relativo all'azione nel campo della finanza pubblica;

b) l'evoluzione dei redditi da lavoro dovrà essere guidata in stretta funzione della sua influenza sull'andamento del processo inflazionistico, e degli effetti del processo inflazionistico sui livelli reali dei redditi medesimi. I redditi da lavoro non dovranno superare, nella loro dinamica nominale, la dinamica dei prezzi al consumo: il loro livello reale dovrà essere salvaguardato, ma al tempo stesso rimanere sostanzialmente inalterato. Ciò è indispensabile a causa della determinante rilevanza che tali redditi hanno sul decorso della inflazione stessa. L'autorità pubblica dovrà tenersi pronta a correggere con opportuni interventi le tendenze che dovessero esprimersi verso un debordamento da tale linea guida. Tali interventi potranno andare da una manovra compensativa sugli oneri per contributi sociali a carico dei lavoratori allo studio di forme di risparmio che consentano, fino a un certo limite, accantonamenti di quote di miglioramenti salariali eccedenti i limiti compatibili. Tali considerazioni valgono per l'insieme dei redditi da lavoro, inclusi quindi gli aumenti determinati dagli scatti di scala mobile;

c) il disavanzo complessivo della pubblica amministrazione non dovrà superare il livello di guardia di un incremento contenuto entro il 16 per cento. Poiché il bilancio di competenza dello Stato per l'esercizio 1975 eccede tale livello sarà necessaria un'azione particolare sia nell'ambito della gestione di cassa sia nel più generale quadro del bilancio consolidato di tutti i settori della P. A. Il contenimento delle spese correnti comporterà ulteriori tagli in spese non produttive e rinvii di spesa in settori non prioritari. All'azione affidata alla amministrazione tributaria per una più rigorosa lotta contro l'evasione fiscale spetta un compito essenziale per la realizzazione di tale direttiva, sia per la diretta incidenza quantitativa che essa dovrà avere, sia per la sua eccezionale rilevanza ai fini della credibilità generale dell'azione intrapresa dal Governo per il risanamento della situazione. Dovrà inoltre essere predisposto un nuovo pacchetto di misure fiscali e parafiscali di riserva, che dovrebbe essere pronto ad entrare in funzione ove si manifestino tendenze devianti rispetto agli obiettivi fissati, allo scopo di neutralizzarle. L'esigenza di tenere pronte misure ulteriori di prelievo vale anche per la eventualità che l'evolversi della situazione congiunturale richieda interventi di sostegno di fronte a effetti recessivi più gravi di quelli previsti.

6. — La flessione degli investimenti che deve prevedersi nel corso del 1975, per le ragioni che sono state sopra motivate, comporta l'esigenza di un'azione particolare volta a minimizzare gli effetti di questa tendenza in settori critici quali l'area meridionale e, più in generale, sull'andamento dell'occupazione.

Particolari direttrici di investimento dovranno comunque essere salvaguardate.

Il finanziamento e la esecuzione amministrativa dei progetti della Cassa del mezzogiorno e i programmi già approvati dal CIPE dovranno essere accelerati e considerati di assoluta priorità. Sulle amministrazioni responsabili grava l'impegno, accentuato dalla criticità della situazione, di un rigoroso rispetto delle direttive e dei tempi previsti. Al sistema bancario dovranno essere impartite istruzioni volte ad assicurare priorità nelle operazioni di prefinanziamento che potranno essere richieste in relazione agli appalti di opere pubbliche previste nei programmi anzidetti.

Il settore edilizio, per le sue particolari caratteristiche di minore incidenza sulle importazioni e di alto assorbimento di occupazione, deve essere considerato strategicamente essenziale in tale operazione difensiva. Pertanto i programmi relativi alla edilizia sovvenzionata ed agevolata, per i quali sono state di recente approvate misure urgenti, dovranno collocarsi in cima alle priorità precedentemente indicate.

Sarà però necessario soprattutto evitare che l'edilizia privata venga a trovarsi in condizioni di recessione a causa di difficoltà di finanziamento connesse al turbamento dei tradizionali canali finanziari in conseguenza di effetti determinati dal processo inflazionistico. Pare pertanto opportuno che si adottino immediatamente misure particolari atte a ristabilire una regolarità di flussi di finanziamento in questo settore, anche studiando forme di indicizzazione che consentano di risolvere soddisfacentemente questo problema.

Al fine di minimizzare l'effetto che sull'andamento degli investimenti è determinato dalle difficoltà finanziarie derivanti dalla pressione esercitata dal Tesoro sulla Banca centrale per il finanziamento del suo disavanzo, sarà opportuno ampliare la ricerca di nuovi canali di mobilitazione diretta del risparmio a favore del Tesoro.

Appare infine necessario che il sistema delle imprese pubbliche ritrovi elasticità per le proprie iniziative, attraverso un riordino delle proprie disponibilità che passi per un severo taglio nei settori improduttivi e il con-

vogliamento delle proprie risorse verso settori validi in relazione alle mutate esigenze della economia. Si dovrà evitare che — pur nelle presenti difficoltà che riducono in questo campo le possibilità di trasferimenti pubblici — il settore dell'impresa pubblica possa risultare parzialmente paralizzato nell'immediato e nell'ulteriore futuro.

## CAPITOLO IV

### DIRETTIVE

#### PER UN PROGRAMMA DI MEDIO PERIODO

1. — L'azione di riequilibrio della nostra bilancia dei pagamenti non si esaurisce negli indispensabili provvedimenti volti a superare i più urgenti problemi nel breve periodo, ma richiede una programmazione di medio e lungo periodo volta a modificare i fattori strutturali che sono all'origine dello squilibrio.

Essa comporta quindi un'azione di riorganizzazione dell'offerta e una concomitante e complementare, di orientamento dei consumi.

Certo, i problemi che sono davanti al nostro Paese fanno parte di una complessa crisi di riadattamento che interessa il mondo industrializzato e l'intero sistema degli scambi internazionali. Ne deriva una stretta interdipendenza delle soluzioni che ci si augura potranno trovarsi attraverso la cooperazione internazionale in generale e, in particolare, con un rinnovato impegno di solidarietà nell'ambito della Comunità europea.

Ma la gravità, l'urgenza e la natura dei nostri problemi richiedono che comunque la nostra politica economica definisca con progetti operativi e vincolanti, indipendenti da oscillazioni congiunturali, le sue scelte fondamentali per il risanamento della nostra economia.

Il superamento del dualismo del nostro sistema economico con lo sviluppo del Mezzogiorno, che resta obiettivo centrale nella nostra azione pubblica, si colloca quindi in questo nuovo quadro generale di riferimento della nostra politica economica.

Il programma di ristrutturazione e riconversione dell'economia italiana si articolerà in due principali direzioni:

la riorganizzazione del sistema produttivo;

la riorganizzazione dei servizi, delle infrastrutture e della spesa pubblica.

Tale programma sarà presentato agli organi della Comunità europea perché siano de-

finiti i modi di realizzare, sulla sua base, una concreta e solidale cooperazione.

Da parte italiana, saranno resi espliciti obiettivi, mezzi e impegni necessari per ristabilire l'equilibrio degli scambi e della finanza pubblica. Da parte comunitaria dovranno essere esaminate le opportunità di nuovi interventi, in particolare nel campo monetario e finanziario e la necessità di rivedere i criteri delle attuali politiche, in particolare nel settore agricolo e in quello delle politiche regionali, al fine di consentire il successo del piano di riconversione italiano. Solo in questo modo sarà possibile garantire concretamente la ripresa e il rafforzamento dell'integrazione italiana in Europa.

## 2. — RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO.

Dall'analisi dell'evoluzione del nostro commercio con l'estero si deduce:

che nell'ambito di una struttura importatrice nella quale prevalgono i prodotti primari assumono particolare rilievo alcuni *deficit* settoriali: oltre quello petrolifero (5.000 miliardi nel 1974) e quello agricolo-alimentare (oltre 2.000 miliardi) stanno acquistando importanza crescente i fabbisogni di altre materie prime (quali il legno);

che le esportazioni stanno perdendo quota nel commercio internazionale.

Se ne deducono esigenze di riequilibrio nel campo:

- dell'energia;
- del settore agricolo-alimentare;
- della riqualificazione dell'industria.

### a) *Politica energetica.*

Finché il mercato petrolifero ha presentato possibilità di approvvigionamento abbondante e a basso costo, lo sviluppo economico italiano se ne è avvantaggiato. Il mutamento in atto, sottolineato dalle decisioni dei Paesi produttori di petrolio, pone in evidenza la fragilità del nostro sistema energetico ed in particolare:

la sua onerosità per la bilancia commerciale;

la sua rigidità e il conseguente basso margine di sicurezza.

Un'azione volta ad affrontare questi problemi richiede:

che essa sia inquadrata in una prospettiva a lungo termine;

che riguardi l'intero sistema energetico e non solo singoli settori;

che sia collocata in un quadro di collaborazione internazionale, in generale, ed europea in particolare.

L'esigenza di collocare tale azione in una prospettiva a lungo termine si collega a caratteristiche strutturali del sistema energetico.

I tempi per l'installazione di nuove capacità di generazione (e quindi per l'attuazione di una politica di sostituzione) variano nel caso più significativo, quello elettrico, tra 5 e 10 anni.

La possibilità di sostituire la nostra dipendenza dal petrolio greggio con fonti alternative che migliorino il grado di sicurezza ed allevino l'onere per la bilancia dei pagamenti è legata principalmente, nei prossimi 15 anni, all'introduzione su vasta scala dell'energia nucleare. Ma i tempi di introduzione dell'energia nucleare richiedono, per ottenere effetti significativi, almeno un decennio.

Da ciò derivano due obiettivi:

a) un'azione di risparmio dei consumi energetici tendente a contenere, fino al 1985-90, la crescita delle importazioni petrolifere;

b) l'intensificazione del programma di costruzioni di centrali nucleari.

Per quanto riguarda il risparmio dei consumi energetici si può porre l'obiettivo che nel corso del periodo 1975-1985 i consumi petroliferi annui non superino 100-110 milioni di tonnellate (1). Ciò comporta:

una regolamentazione nei settori in cui si verificano i maggiori sprechi (trasporti automobilistici, soprattutto nelle aree metropolitane; consumi privati di energia elettrica; riscaldamento);

un programma da introdurre nell'industria per migliorare i rendimenti dei macchinari.

Nell'ipotesi che venga attuata una politica di contenimento dei consumi (sia mediante misure restrittive nei riguardi dei consumi privati di benzina per autotrazione e dei consumi di gasolio e olio combustibile per riscaldamento, sia contenendo il consumo di olio com-

(1) Si stima che nel 1974 le importazioni petrolifere siano pari a 100 milioni di tonnellate (senza nessun aumento rispetto al 1973). Nel 1975, come effetto delle richieste indicate nel capitolo precedente, il consumo interno dovrebbe ridursi a 92 milioni di tonnellate. Dal 1975 al 1985 si contano aumenti annuali i quali tuttavia non dovrebbero condurre oltre il limite di 110 milioni di tonnellate.

bustibile nell'industria attraverso un miglioramento del rendimento degli impianti) e che venga realizzato il programma nucleare, il consumo totale di prodotti petroliferi al netto delle cariche petrolchimiche può essere stimato in circa 95 milioni di tonnellate al 1980, in circa 100 milioni di tonnellate al 1985, per scendere a 70 milioni di tonnellate al 1990, quando si esplicheranno gli effetti determinati:

dall'aumento della quota di energia elettrica per la copertura dei nostri fabbisogni energetici e, nell'ambito di questa, dall'aumentata incidenza che avrà avuto l'elettricità prodotta da fonte nucleare;

dal maggior contributo proveniente da gas naturale, in seguito ai contratti di importazione definiti con Libia, Algeria, Olanda, URSS.

Per quanto riguarda il ruolo che l'energia elettrica di origine nucleare potrà avere nella copertura dei fabbisogni energetici del Paese, si può porre l'obiettivo di coprire, nel 1990, la richiesta complessiva di energia elettrica per oltre il 70 per cento mediante produzione elettronucleare (450 miliardi di kWh rispetto ai 4 miliardi attuali), mentre la produzione termoelettrica tradizionale passerà dall'attuale 60 per cento a meno del 20 per cento (100 miliardi di kWh). Ciò comporterà l'ordinazione da parte dell'ENEL, nel prossimo decennio, di oltre 40 centrali nucleari, di cui 15 nel periodo 1975-80.

Per garantire l'attuazione di un programma di costruzione di centrali nucleari di così vasto impegno sarà essenziale uno stretto coordinamento delle attività dell'ENEL e dell'industria, che permetta l'opportuno adeguamento sia della capacità gestionale dell'Ente elettrico, sia della capacità produttiva della nostra industria manifatturiera, in termini di organizzazione della produzione e di nuovi investimenti.

Dovranno, inoltre, assicurarsi alcune condizioni riguardanti:

la scelta dei tipi di reattore: le dimensioni anche potenziali del mercato e l'impegno finanziario richiesti impongono una notevole concentrazione di sforzi sia per i reattori attualmente commerciabili, sia per quelli futuri;

le modalità di ordinazione delle centrali e dei componenti: per realizzare una riduzione sui costi di progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti e dei tempi richiesti dalle complesse procedure di sicurezza e per permettere l'utilizzazione ottimale della capacità produttiva delle imprese costruttrici, sarà

opportuna una razionale unificazione degli impianti ordinati;

la localizzazione degli impianti: il rispetto dei tempi di costruzione degli impianti comporta la programmazione dei siti e la definizione delle procedure amministrative necessarie.

#### b) *Politica del settore agricolo-alimentare.*

Il passivo della bilancia commerciale agricolo-alimentare nel 1973 ha raggiunto 2.375 miliardi di lire. Alla sua formazione, come è noto, ha concorso principalmente il settore zootecnico per un valore di 1.460 miliardi; benché per valori assai inferiori, disavanzi preoccupanti hanno presentato anche il settore dei cereali, in particolare quelli foraggeri (mais), quello saccarifero e quello dei grassi vegetali (oli, semi oleosi, ecc.).

Nel corso del primo semestre del 1974 si è registrata una inversione della tendenza all'aumento del *deficit* agricolo-alimentare accentuatesi più recentemente per effetto soprattutto delle misure di restrizioni alle importazioni adottate (obbligo di deposito cauzionale infruttifero, blocco delle importazioni di carni e animali vivi dai paesi extracomunitari).

Nonostante ciò il nostro passivo rimane elevato e non sembra suscettibile di consistenti stabili riduzioni, a meno di pervenire nel breve periodo a profonde modifiche delle strutture produttive agricole in grado di ampliare l'offerta interna.

In effetti, i tassi di autoapprovvigionamento dei principali prodotti agricoli negli ultimi anni si sono sensibilmente ridotti, mettendo in luce il manifestarsi di insufficienze strutturali della produzione nazionale.

Nell'ultimo decennio la direzione assunta dal processo di riorganizzazione produttiva dell'agricoltura, sollecitato anche dalla politica comunitaria, ha comportato in effetti un forte ridimensionamento della superficie coltivata, valutabile in circa 3,5 milioni di ettari, pari al 18 per cento di quella rilevata dal censimento del 1961. Tale ridimensionamento ha interessato principalmente le colture cerealicole (-983.000 ettari), le foraggere avvicendate e permanenti (-2.880.000 ettari) e alcune importanti colture industriali, quali la barbabietola.

Quel che più interessa rilevare è, tuttavia, che esso ha interessato in misura diversa il tessuto aziendale dell'agricoltura. Mentre infatti si è assistito ad una riduzione del peso di queste coltivazioni nelle aziende di dimen-



sioni minori, si è verificato un apprezzabile incremento della loro incidenza nelle aziende più ampie. In corrispondenza a questo opposto andamento, si è verificato — insieme alla nota, consistente riduzione del patrimonio zootecnico bovino — una contrazione degli allevamenti di piccole dimensioni, inferiori ai 20 capi (dal 72 per cento al 56 per cento del totale), cui si è accompagnato un forte incremento di quelli di ampiezza maggiore (dal 28 per cento al 44 per cento).

Il processo di riorganizzazione produttiva ha comportato, in sostanza, una tendenziale espansione degli ordinamenti colturali più estensivi nelle aziende della fascia forte dell'agricoltura, quelle cioè superiori ai 50 ettari. Alla sostanziale stasi della superficie agraria utilizzata da queste ha fatto però riscontro una riduzione di circa 3,5 milioni di ettari di quella delle aziende di ampiezza inferiore. La diminuzione della superficie coltivata ha dunque interessato esclusivamente queste ultime.

Appare evidente da quanto detto che l'insufficiente incremento dell'offerta agricola, soprattutto nel comparto zootecnico, è da ricondurre al forte processo di ridimensionamento delle aziende a prevalente conduzione familiare. La superficie della fascia forte delle aziende agricole italiane, essendo stata interessata da fenomeni di estensivazione colturale, non ha infatti compensato che in misura modesta la riduzione dell'offerta agricola proveniente dalle aziende più deboli.

La stretta connessione esistente tra gli accentuati squilibri tra domanda e offerta interna dei prodotti agricolo-alimentari e gli indicati processi di deterioramento dell'agricoltura richiamano la necessità di avviare senza indugi un'azione di riorientamento e potenziamento produttivo.

Tale azione deve tendere a migliorare le capacità dell'offerta interna, sia nei settori deficitari, sia in quelli per i quali si presentano ampie possibilità di sviluppo delle esportazioni.

Per quanto riguarda i primi, prioritari appaiono gli interventi tendenti a consolidare e sviluppare l'allevamento zootecnico. A questo fine, non potendosi fare affidamento nel breve periodo su un'ampia espansione della produzione di carne bovina, e dovendosi tuttavia ridurre il relativo deficit con l'estero, è necessario, da una parte, espandere l'allevamento bovino da latte, da cui — come è noto — dipende in larga misura il rifornimento nazionale di animali da ingrasso e, dove possibile, l'allevamento bovino specializzato da carne; dall'altra, incrementare fortemente la pro-

duzione di altre carni, in particolare di quella suina.

Ciò comporta un contestuale riorientamento della domanda dei diversi prodotti zootecnici, tale da ridurre la propensione al consumo di carni bovine a vantaggio di carni di altre specie e di altri alimenti proteici di origine animale.

Di non minore importanza per il consolidamento della nostra zootecnica è l'espansione delle produzioni foraggere, in specie cerealicole.

Nel settore delle colture industriali riveste carattere di particolare urgenza l'espansione della bieticoltura cui occorre pervenire anche migliorandone i livelli produttivi attraverso lo sviluppo della meccanizzazione e il potenziamento dell'attività di ricerca e sperimentazione.

Data l'attuale forte concorrenzialità di altre colture, tra cui in particolare i cereali, la espansione della bieticoltura deve essere favorita con l'adozione di misure dirette di sostegno ai produttori.

Per quanto riguarda l'azione di sostegno nei settori esportatori, problemi di riorganizzazione produttiva presentano l'agrumicoltura, l'ortofrutticoltura e la stessa viticoltura. In tali settori essenziale risulta l'esigenza di una decisa qualificazione delle produzioni e di un miglioramento della struttura commerciale, al fine di recuperare e ampliare le nostre posizioni sui mercati esteri.

In particolare, nell'agrumicoltura va realizzato senza indugio il piano comunitario di ristrutturazione, peraltro già recepito nella legislazione nazionale.

Nel comparto ortofrutticolo occorre favorire non solo il miglioramento qualitativo-quantitativo delle produzioni, ma anche il consolidamento delle organizzazioni dei produttori, allo scopo tra l'altro, di eliminare forme parassitarie d'intermediazione.

Strettamente connesso a ciò è lo sviluppo dell'industria di trasformazione; sviluppo per il quale un ruolo molto importante può essere svolto dall'industria di Stato.

Nel settore viti-vinicolo sarà necessario soprattutto intensificare l'azione di tipizzazione delle produzioni.

Il riorientamento e potenziamento delle nostre produzioni agricole, per le ragioni esposte in precedenza, deve fondarsi, in linea prioritaria, sul sostegno e sulla riorganizzazione delle aziende contadine che ancora oggi, nonostante il loro notevole ridimensionamento, contribuiscono in misura maggiore alla formazione dell'offerta interna.

La riorganizzazione produttiva dell'azienda contadina, date le attuali sue insufficienti dimensioni, non può essere disgiunta da una decisa azione per lo sviluppo della cooperazione ai diversi livelli. Le difficoltà in cui si trova l'azienda contadina a causa delle forti lievitazioni dei costi di produzione impongono altresì che si adottino misure di controllo dei prezzi dei mezzi tecnici e di sostegno dei redditi, svolgendo a tale fine le opportune azioni anche presso gli organi comunitari.

Il rilancio dell'agricoltura richiede più in generale un forte impegno pubblico per la espansione degli investimenti e per la piena valorizzazione delle risorse del territorio. Quest'ultima deve basarsi, da una parte, sul rapido completamento dei programmi di irrigazione, specie nel Mezzogiorno, dall'altra, sul recupero delle terre marginali abbandonate per una loro riutilizzazione a fini produttivi, anche mediante l'intervento diretto dello Stato, volto alla formazione di demani. La disponibilità di nuove risorse irrigue consentirà infatti la riconversione colturale di vasti territori, con il conseguente incremento della produzione e lo sviluppo e la stabilizzazione dell'occupazione. La riorganizzazione produttiva delle terre abbandonate, oltre che rispondere a urgenti problemi di difesa del suolo, consentirà di ampliare le disponibilità foraggere e quindi di sviluppare la zootecnia estensiva.

### c) *Ristrutturazione e sviluppo dell'industria.*

Il processo di industrializzazione, cui è stato affidato negli ultimi due decenni lo sviluppo economico del Paese, la sua modernizzazione ed integrazione nell'area europea, è andato, nel corso dell'ultimo quinquennio, manifestando limiti e carenze che si aggiungono a quelli « storici » propri del carattere dualistico della nostra economia.

La nostra industria aveva realizzato la sua espansione cogliendo le possibilità di sviluppo fornite da una domanda internazionale particolarmente sostenuta e dalla rapida crescita di alcuni consumi interni. Essa si era potuta giovare di una larga disponibilità di manodopera ad un costo sensibilmente inferiore a quello medio europeo e del ricorso al progresso tecnico direttamente incorporato negli impianti, disponibile quindi agevolmente mediante l'acquisizione dei macchinari.

Ma queste condizioni favorevoli si sono andate esaurendo. Fino al 1969, alla dinamica delle esportazioni, spinta traente della nostra crescita, avevano contribuito non solo l'espansione del commercio mondiale ma anche la

competitività delle nostre produzioni. Dal 1969 in poi principale fattore d'impulso della crescita delle nostre esportazioni è stata la espansione del commercio mondiale mentre si è ridotta la competitività. Ciò accanto ad altre circostanze (quali le controversie sindacali del primo quadrimestre dell'anno) ha condotto, nel 1973, alla diminuzione della nostra quota di partecipazione alle esportazioni mondiali.

La perdita di impulsi collegabili alle competitività è dovuta a cause complesse. Se si analizza la struttura delle nostre esportazioni, si rileva la forte prevalenza di prodotti entrati ormai nella fase della maturità del loro ciclo e la scarsa incidenza di prodotti ad elevato contenuto di innovazione e redditività. La nostra industria si trova, dunque, da un lato, stretta dalla concorrenza di paesi a più basso costo di lavoro per le produzioni con tecnologie facilmente disponibili e standardizzate, mentre non riesce ad allargare in misura soddisfacente il suo fronte verso prodotti a più alto valore unitario.

Gli organi della programmazione da molti anni hanno proposto la direttiva della diversificazione del nostro sistema industriale. Ma la debolezza di misure efficaci di sostegno non ha permesso di conseguire risultati soddisfacenti in questa direzione. Ora, le prevedibili conseguenze degli aumenti di prezzo del petrolio greggio impongono una complessa e tempestiva azione di riadattamento del nostro sistema industriale. Questa azione deve tener conto delle prevedibili modifiche sia nella struttura del commercio mondiale che nella composizione della domanda interna.

Per quanto riguarda il commercio mondiale: se potrà essere realizzata una soddisfacente cooperazione internazionale nel campo monetario e commerciale, sarà possibile realizzare intensi programmi di industrializzazione nei paesi produttori di petrolio nonché in quei paesi del terzo mondo che potranno usufruire di prestiti da parte dei paesi produttori di petrolio. Ciò aprirà, per i paesi di più antica industrializzazione, la prospettiva di un nuovo e ampio mercato, caratterizzato da stretti vincoli di complementarietà negli scambi. In questa prospettiva assumeranno un ruolo prevalente l'industria produttrice di beni strumentali, l'impiantistica, la capacità di fornire pianificazione di sistemi, assistenza tecnica, e soluzioni agli specifici problemi di quei paesi non solo nel campo industriale, ma anche nella agricoltura e nelle grandi infrastrutture: opere di bonifica, dissalatori, edilizia e pianificazione urbana. Più incerte possono presen-

tarsi le prospettive sui mercati del Nord America e della CEE, verso i quali sono ora rivolte prevalentemente le nostre esportazioni. La crisi energetica determinerà una modificazione della struttura dei consumi; e l'inasprirsi dei costi obbligherà a perseguire più elevati livelli di produttività sia attraverso il progresso tecnico ed organizzativo sia attraverso ristrutturazioni settoriali.

Per quanto riguarda la domanda interna, esigenze di riequilibrio della bilancia commerciale e mutamenti nella struttura dei costi determineranno la necessità di contenere l'espansione e talvolta di ridurre i livelli di alcuni consumi privati e di rafforzare le infrastrutture collettive rispondenti a criteri di razionalizzazione del sistema (come i trasporti nelle aree metropolitane) e affrontino fondamentali esigenze civili e sociali (sistema sanitario, sistema formativo, edilizia abitativa e scolastica).

Nel quadro delle prospettive così delineate, la nostra industria dovrà adeguare le sue strutture e capacità ai seguenti fini:

cogliere le nuove occasioni produttive e di scambi che si prospettano nei paesi emergenti;

affrontare le nuove condizioni di concorrenza che si presenteranno nei paesi industrializzati;

far fronte alle modifiche prevedibili nella evoluzione della nostra domanda interna soprattutto in materia di creazione di nuove infrastrutture e servizi collettivi.

Il riequilibrio della bilancia commerciale prospetta poi l'esigenza di iniziative volte al risparmio di importazioni in tutti quei campi in cui possano risultare validi elementi di convenienza, anche in rapporto alle prevedibili modifiche derivanti dagli aumenti nei costi di trasporto.

Condizione indispensabile per la riuscita di queste azioni è la rapidità e flessibilità. Infatti la possibilità di ripresa e di crescita della nostra industria sono affidate alla sua capacità di cogliere, superato l'attuale ciclo depressivo, le occasioni che si presenteranno nell'evoluzione del mercato mondiale e della domanda interna.

L'individuazione degli spazi che la nostra industria potrà occupare dovrà essere molto selettiva. Non è infatti ipotizzabile, date le condizioni di partenza e le dimensioni della nostra industria, il perseguimento indiscriminato di sviluppi in campi di alta tecnologia. Occorrerà persistere prevalentemente in settori caratterizzati da tecnologie intermedie.

In relazione a questi orientamenti dovrà essere promossa la riorganizzazione e lo sviluppo dell'industria meccanica strumentale. La realizzazione di un impegnativo programma per la costruzione di centrali nucleari costituisce un elemento di fondamentale attivazione per l'industria elettromeccanica strumentale, secondo linee di riorganizzazione e sviluppo già individuate nel gruppo di lavoro CIPE per l'elaborazione del programma di promozione.

Con criteri selettivi va affrontata anche la promozione dell'elettronica strumentale.

Nell'industria chimica vanno perseguite le linee di razionalizzazione individuate dal programma della chimica di base. Ma si pongono nel tempo stesso problemi di riadattamento alle nuove condizioni per l'approvvigionamento dei prodotti petroliferi, che spostano la convenienza a realizzare le nuove capacità negli anni '80 nei paesi produttori di petrolio. Ciò comporta che al tempo stesso venga realizzato un forte impulso nella diversificazione della chimica derivata e fine.

### 3. — RISTRUTTURAZIONE DEL SETTORE PUBBLICO E QUALIFICAZIONE DELLA SPESA SOCIALE.

Le mutate condizioni della nostra economia, caratterizzate da intense tensioni inflazionistiche e dall'esigenza di riequilibrare nei prossimi anni i nostri conti con l'estero, impongono una profonda revisione del modello dei consumi. La minore disponibilità di risorse per i consumi interni richiede, infatti, da un lato il contenimento dei consumi privati non essenziali, dall'altro il potenziamento di alcuni fondamentali consumi collettivi e una manovra redistributiva a favore delle categorie più colpite dall'inflazione.

Ciò significa riconfermare l'obiettivo programmatico di espansione della spesa sociale e quindi un impegno a questo fine di una quota crescente di risorse del settore pubblico.

È necessario, quindi, in primo luogo valutare la compatibilità di tali impegni nell'ambito della situazione della finanza pubblica in Italia, sia con riguardo alle dimensioni del disavanzo del settore pubblico, sia con riguardo ai problemi di struttura della spesa e del prelievo.

Sotto il primo aspetto si deve sottolineare che il *deficit* della finanza pubblica in Italia si è progressivamente ampliato, nel corso degli ultimi anni, fino ad assumere dimensioni (circa il 7-8 per cento sul prodotto nazionale lordo) che non si riscontrano in alcun altro

Paese industrializzato. E ciò non soltanto a causa di una eccessiva espansione della spesa, ma anche e soprattutto per la situazione di diffusa inefficienza del sistema fiscale.

Appare indispensabile proporsi per i prossimi anni un obiettivo di graduale riduzione dell'incidenza del disavanzo pubblico sul reddito nazionale.

a) *Problemi strutturali della finanza pubblica.*

Il duplice compito assegnato al bilancio pubblico, di realizzare il livello richiesto della domanda globale e di garantire una ripartizione tra usi privati e usi sociali più favorevole a questi secondi, impone di affrontare i problemi cruciali della struttura della nostra finanza pubblica:

funzionalità del sistema fiscale;

finanziamento del Tesoro sul mercato finanziario;

composizione ed efficienza della spesa.

La prima esperienza di applicazione della riforma tributaria ha messo in evidenza come i problemi cruciali del sistema tributario italiano siano quelli della scarsa efficacia e, quindi, della sostanziale iniquità dei meccanismi di accertamento. L'accettazione di un elevato livello di prelievo sui redditi familiari, quale emerge dalla disciplina delle imposte dirette in vigore, resa più aspra dalle tensioni inflazionistiche in atto, è accettabile socialmente solo se il prelievo è effettivamente progressivo e non consente ampie ed ingiustificate discriminazioni. Ci si è mossi in questa direzione con il decreto-legge 6 luglio 1974, n. 260 (convertito con modificazioni in legge 14 agosto 1974, n. 354), ma restano aperti, a cominciare dall'entrata in funzione dell'anagrafe tributaria, problemi assai gravi di riorganizzazione e funzionalità dell'intero apparato dell'amministrazione finanziaria.

Nel quadro della riforma, inoltre (come torneremo a sottolineare trattando dei problemi specifici della spesa sociale) restano ancora sostanzialmente aperti ed irrisolti due gravi problemi di fondo: quello della finanza regionale e locale e quello della finanza della sicurezza sociale.

L'ipotesi di lavoro, nel misurarsi con questi temi, può essere identificata nella necessità di individuare un'area impositiva propria dei poteri locali, superando l'impostazione di una finanza locale esclusivamente derivata.

È inoltre necessario evitare meccanismi automatici di lievitazione della spesa, sia degli enti locali sia nei campi della sicurezza sociale, affidando alle regioni compiti di pro-

grammazione che colleghino le erogazioni di spesa alla qualità delle prestazioni dei servizi ed ai bisogni da soddisfare.

Come si è ricordato nel capitolo secondo della presente relazione, il grado di rigidità del bilancio statale e della struttura del suo finanziamento, per il quale si fa sempre più ampio ricorso a mezzi monetari, rappresenta un elemento di distorsione dei circuiti finanziari, dal quale deriva una perdita di controllo della liquidità. In queste condizioni il finanziamento del Tesoro rappresenta un fattore di alimentazione dell'inflazione e restringe, obiettivamente, i margini disponibili per il finanziamento degli investimenti produttivi.

Il fenomeno tende ad aggravarsi con l'inasprirsi delle tensioni inflazionistiche a causa della riluttanza del pubblico a sottoscrivere titoli a rendimento fisso. Si tratta quindi di mettere a punto nuovi strumenti di finanziamento non monetario del Tesoro in grado di superare le tendenze negative illustrate.

Nonostante che in Italia la pressione tributaria risulti attualmente più bassa rispetto alla media dei principali paesi occidentali e sia quindi legittimo puntare su un progressivo allineamento alla situazione internazionale, non sembra realistico ritenere che l'ampio volume di risorse da assegnare ai programmi di adeguamento delle infrastrutture sociali possa essere reperito, nella misura richiesta, soltanto attraverso un inasprimento del prelievo fiscale. Appare necessario ricostituire, per il finanziamento dei programmi, maggiori disponibilità interne al settore pubblico, anche attraverso un'azione di contenimento e di razionalizzazione di alcuni tipi di spesa, specialmente corrente, che rappresentano casi di autentica dissipazione del pubblico denaro o che, comunque, non occupano un posto di rilievo nell'ordine delle priorità sociali.

In altri termini, contenimento delle spese meno urgenti e progressivo aumento della pressione fiscale devono concorrere nel ripristinare condizioni più equilibrate nei conti della finanza pubblica, ampliando il risparmio interno al settore e, quindi, rendendo meno pressante la necessità di ricorrere al risparmio privato per finanziare i programmi d'investimento della pubblica amministrazione.

b) *Priorità nella programmazione della spesa sociale.*

L'obiettivo programmatico di espansione della spesa sociale reso possibile dal processo di ristrutturazione della finanza pubblica so-

pra descritto, deve tener conto, nella scelta delle priorità, delle mutate condizioni esterne, caratterizzate — come più volte si è detto — dall'obiettivo di riequilibrio della bilancia dei pagamenti e dal presumibile permanere, nei prossimi anni, di tensioni inflazionistiche.

Il quadro di compatibilità macroeconomica all'interno del quale dovrà inserirsi la programmata e qualificata espansione della spesa sociale porrà, verosimilmente, in evidenza: obiettivi meno ambiziosi di crescita; una riduzione della quota di risorse interne destinate ai consumi privati; il progresso verso una situazione di piena occupazione. Sarà comunque il piano a dar conto dell'ipotesi complessiva e delle prospettive ed alternative del futuro. È possibile, sin da ora, individuare i punti di attacco di una strategia di riadattamento delle nostre strutture al mutato quadro dello sviluppo internazionale ed italiano.

Gli indirizzi prioritari di azione nei campi della spesa sociale sono da individuare nel modo seguente:

investimenti sociali per la riorganizzazione del territorio e la ristrutturazione delle reti di trasporto;

qualificazione della politica dei trasferimenti alle famiglie in funzione degli obiettivi di tutela dei redditi più colpiti dalla inflazione e dal processo di ristrutturazione dell'apparato produttivo;

riqualificazione della composizione, e accrescimento dell'efficienza, della spesa per consumi pubblici, soprattutto nei campi della scuola e della sanità.

#### c) *Investimenti sociali.*

L'andamento degli investimenti sociali negli anni scorsi ha rivelato insufficienze sia di carattere quantitativo sia di carattere qualitativo. Nel periodo 1968-73 a fronte di un tasso medio annuo di incremento delle risorse ad uso interno del 5 per cento si è verificato un incremento annuo degli investimenti sociali del solo 1,05 per cento.

Inoltre gli investimenti sociali sono stati in troppo ampia misura affidati a settori sospinti dalla domanda privata (abitazioni non economiche, telefoni, televisione, autostrade) a scapito degli impieghi volti a soddisfare bisogni più essenziali che per la loro natura non si esprimono in termini di domanda monetaria sul mercato (sanità, istruzione, trasporti pubblici, difesa dell'ambiente). La mancata soddisfazione di tali bisogni ha finito anche,

nel lungo periodo, con il determinare condizioni di intollerabile inefficienza in quel complesso di economie esterne (infrastrutture generali e specifiche, reti di trasporto, servizi sociali) che condizionano la nascita e lo sviluppo delle attività produttive.

Una condizione generale per la espansione e qualificazione degli investimenti sociali è identificabile nella riforma dell'apparato amministrativo e delle procedure di intervento. Il disegno generale di una tale riforma è stato più volte tracciato nei documenti programmatici e muove verso il decentramento regionale dei compiti dell'intervento e l'adattamento delle amministrazioni centrali a compiti di programmazione e di indirizzo. Le linee di intervento sin da ora identificabili, in questa prospettiva sono sintetizzabili nei seguenti punti:

assicurare il finanziamento dei programmi già avviati (per i quali l'inflazione pone pressanti problemi di revisione dei costi) e la continuità di finanziamento per i programmi ordinari delle amministrazioni centrali, delle regioni e degli enti locali;

definire ed attuare un programma di emergenza articolato in progetti nei campi delle infrastrutture collettive e sociali da affidare alle regioni, ampliandone l'area della competenza ordinaria e consentendo il ricorso a procedure straordinarie (convenzioni, concessioni);

il finanziamento tempestivo del nuovo ciclo di interventi nel Mezzogiorno per gli anni 1976-80, con priorità agli interventi infrastrutturali attraverso i progetti speciali della Cassa.

La necessità di tener conto, nella scelta dei programmi, delle condizioni generali dello sviluppo economico nella fase presente, suggerisce di considerare come elementi essenziali di individuazione delle priorità:

effetti degli investimenti in termini di occupazione;

implicazioni positive in termini di riduzione dei costi energetici;

effetti diretti di rafforzamento delle retribuzioni reali dei lavoratori;

capacità di dar impulso, mediante commesse per attrezzature, a settori industriali ad alto contenuto tecnologico e con potenziali capacità di esportazione (meccanica di precisione, informatica ed elettronica);

capacità di acquisire importanti commesse all'esterno per le imprese italiane di progettazione ed esecuzione delle infrastrutture.

Su questa base si possono individuare due programmi prioritari: per la riorganizzazione del territorio; per la ristrutturazione delle reti di trasporto.

d) *Riorganizzazione del territorio.*

È in corso un processo di vero e proprio scollamento dell'organizzazione del territorio, che si manifesta nei seguenti fenomeni:

disordine urbanistico;  
 carenza e maldistribuzione del patrimonio abitativo e delle infrastrutture civili;  
 aumento vertiginoso dei costi degli alloggi e della loro incidenza regressiva sui redditi;

depauperamento e inquinamento delle risorse ambientali (del suolo, dell'aria, delle acque).

Questa situazione, sebbene prodottasi anche per le « diseconomie esterne » create dallo sviluppo economico non programmato, si ripercuote oggi negativamente sulla stessa struttura produttiva:

sull'industria (su cui si scaricano le tensioni sociali accumulate nelle grandi concentrazioni urbane e talora gli stessi costi degli interventi infrastrutturali di interesse collettivo);

sull'agricoltura (su cui incide la mancata difesa e valorizzazione del patrimonio idrico e boschivo);

sul turismo (che risente della degradazione delle qualità ambientali delle nostre città e delle altre zone di interesse turistico).

Inoltre la sterilizzazione del reddito in impieghi legati alla rendita fondiaria ed edilizia costituisce una « tassa » sugli investimenti produttivi non più sopportabile nelle attuali condizioni di difficoltà.

La riorganizzazione del territorio deve dunque far fronte a questi problemi, dotandosi dei necessari strumenti normativi (in materia di regime giuridico dei suoli edificabili e delle risorse naturali, nonché di *standards* abitativi ed ambientali) e facendo leva sul programma di investimenti in materia di:

abitazioni economiche-popolari;  
 riqualificazione del patrimonio edilizio preesistente, in particolare nei centri storici;  
 attrezzature sociali (scuole, università, ospedali, poliambulatori, aree per il tempo libero, ecc.);  
 opere di risanamento igienico-sanitario e di disinquinamento;  
 interventi di difesa del suolo.

Un intervento pubblico di questa ampiezza può costituire il fattore trainante di una ripresa e di una ristrutturazione dell'industria delle costruzioni, che attraversa un grave periodo di crisi

e) *Ristrutturazione delle reti di trasporto.*

La necessità di contenimento dei consumi di benzina derivante dalle politiche di riequilibrio dei conti con l'estero, rende ormai insostenibile un modello di organizzazione del trasporto extra-urbano e soprattutto urbano ancora basato sull'assoluta prevalenza della motorizzazione privata.

All'eccessivo sviluppo dell'uso dell'automobile e del trasporto merci su gomma sono in gran parte da far risalire le condizioni di crescente insufficienza delle reti pubbliche di trasporto (la velocità commerciale media delle autolinee urbane è di appena 13,7 chilometri/ora), operanti fra l'altro con tariffe del tutto inadeguate ad assicurare l'equilibrio costi-ricavi delle aziende (il *deficit* delle aziende di trasporto municipalizzate è passato da 315 a 473 miliardi negli ultimi due anni).

È ora prevedibile, e già se ne sono manifestati i primi segni, un riorientamento — che gli indirizzi programmatici in materia di politica energetica inducono a rafforzare attraverso misure quali la chiusura al traffico automobilistico privato dei centri storici — della domanda a favore dei mezzi pubblici di trasporto.

Gli obiettivi dell'intervento pubblico in questo settore sono perciò i seguenti:

potenziamento dell'offerta di servizi pubblici di trasporto nelle aree metropolitane;  
 rafforzamento e ammodernamento delle ferrovie.

Il conseguimento di questi obiettivi richiede una massiccia mobilitazione di risorse pubbliche per programmi di investimento, a cominciare dall'attuazione degli interventi già deliberati: il piano di 2.000 miliardi delle ferrovie dello Stato; le commesse pubbliche per 30.000 autobus; i progetti di linee metropolitane finanziati dalla legge n. 1042 che riguardano cinque grandi città.

Un altro obiettivo da perseguire, anche per i suoi possibili effetti positivi sui saldi della bilancia dei pagamenti, riguarda il recupero dei traffici merci via mare e il conseguente impegno di investimento nei settori dei porti e della flotta mercantile.

Per quanto riguarda i porti si tratta di dar corso rapidamente al nuovo programma

finanziario con il disegno di legge n. 2066, evitando che si ripetano forme di dispersione degli interventi, e centrandolo sulle esigenze di ammodernamento degli scali principali, che vanno attrezzati per far fronte all'aumento dei traffici mediterranei prevedibile a seguito della prossima riapertura del canale di Suez.

Per quanto riguarda la flotta, bisogna procedere alla graduale liquidazione delle linee passeggeri transoceaniche, alla conversione delle navi ad esse adibite, all'armamento di una flotta da carico a tecnologia avanzata per il trasporto delle merci.

Gli interventi realizzati in funzione di tali obiettivi indicati, come altri interventi già definiti e avviati, che viceversa richiedono talora un rigoroso riesame al fine di evitare sprechi di risorse in opere di discutibile utilità, vanno inseriti in un disegno di lungo periodo avente carattere unitario.

Questo disegno sarà delineato dal piano nazionale dei trasporti che dovrà assicurare una massima specializzazione e complementarietà dei vari modi di trasporto ed il coordinamento tra i vari soggetti pubblici operanti nel settore.

#### f) Tutela dei redditi colpiti dalla inflazione.

L'esigenza di correggere le inique conseguenze sociali dell'inflazione e di tutelare i lavoratori coinvolti nei processi di ristrutturazione dell'apparato produttivo pone il problema di attribuire la priorità ad un programma di interventi redistributivi articolato nel modo seguente:

tutela di un reddito minimo garantito; politica dei prezzi e delle tariffe.

La disponibilità di un reddito minimo garantito può discendere in parte dalla continuazione di una politica contrattuale (sia nel campo dell'impiego privato sia in quello dell'impiego pubblico) che si dia carico di attenuare i differenziali retributivi all'interno della massa dei lavoratori dipendenti. Tuttavia la presenza di ampie aree, nella nostra società, investite da processi di ristrutturazione o caratterizzate da lavoro precario e da forme di sotto occupazione o, infine, escluse dall'ambito delle forze di lavoro, rende gravosi, in presenza di forti tensioni inflazionistiche, i compiti redistributivi del sistema di sicurezza sociale. Occorrerà dunque far ricorso alla gamma degli strumenti sia di integrazione (assegni familiari, cassa integrazione guadagni) sia di sostituzione (pensioni, indennità di disoccupazione) dei redditi familiari ed individuali.

Ciò impone una azione volta a rendere più efficace, in una condizione particolarmente difficile il funzionamento di tali meccanismi.

La politica dei prezzi e delle tariffe dovrà procedere:

alla individuazione dei prezzi amministrati di beni essenziali, da sostenere mediante politiche di approvvigionamento e di distribuzione e, ove indispensabile, attraverso sovvenzioni;

alla definizione dell'equo canone sulla base dei principi che già emergono parzialmente dal recente provvedimento che ha procrastinato ed esteso il blocco dei fitti;

all'adozione di una politica tariffaria diversificata per i fondamentali servizi pubblici, sia a favore di particolari categorie di utenti (studenti, lavoratori) sia in relazione alla prestazione di taluni beni e servizi essenziali.

#### g) Riquilibratura della spesa per i servizi.

Mentre l'espansione degli investimenti sociali per la riorganizzazione del territorio ed il potenziamento delle reti pubbliche di trasporto deve ritenersi non solo compatibile, ma addirittura necessaria in una prospettiva di risanamento dell'economia italiana e di riequilibrio dei conti con l'estero, altro discorso è da farsi per la spesa corrente.

In questo settore gli incrementi della spesa vanno ad urtare assai più rapidamente che nel passato contro i limiti di compatibilità del quadro economico generale. Pertanto, dopo una prima fase di restrizione più indiscriminata occorre passare ad una fase di riquilibratura della spesa.

Il primo problema da affrontare è quello di una selezione e di una graduazione degli obiettivi da conseguire. La spesa pubblica corrente è infatti un aggregato statistico che nasconde al suo interno, spesso all'interno delle stesse categorie funzionali della spesa, realtà aventi un valore profondamente diverso sia sul piano economico sia su quello sociale.

In alcuni dei settori tipici della spesa corrente (formazione, sanità, previdenza sociale, poste, servizi ambientali) si pongono problemi di riforma, non meno indilazionabili di quelli presenti nei settori prima indicati come prioritari: problemi che comportano anche un costo rilevante, benché inferiore al costo delle riforme non fatte.

Questo costo non può essere finanziato, come si è talora pensato in passato, sulla base di un'espansione tendenziale della spesa e neppure attraverso una riallocazione delle sole

disponibilità incrementali; esso richiede in larga misura una riallocazione dell'intera spesa. In altri termini, la domanda pubblica che scaturisce dalle riforme sarà solo in parte aggiuntiva. Dovrà essere, in maggior o minore misura, a seconda dell'andamento ciclico dell'economia e della evoluzione delle entrate pubbliche, una domanda sostitutiva.

Occorre dunque compensare i maggiori oneri per le riforme della scuola, della sanità, ecc. con tagli nei settori di spesa che presentano una minore utilità sociale ed anche economica. Ovvero con incrementi di produttività sociale ed anche economica. Ovvero con incrementi di produttività che implicano il conseguimento dei medesimi obiettivi con riduzione di costi. Questa direttiva ripropone l'esigenza già più volte ribadita di avviare una programmazione del bilancio pubblico — anche sperimentando il ricorso a procedure di analisi tecnicamente più rigorose come quelle adottate in altri Paesi — che coinvolga in uno sforzo di riqualificazione i maggiori centri di spesa nazionali e regionali.

In questo quadro vanno anche riesaminate le politiche del personale, sia dell'impiego pubblico, sia in generale degli operatori delle strutture di servizio pubblico, ivi compresi, ad esempio, gli operatori sanitari. Le situazioni sempre più evidenti di maldistribuzione (settoriale, professionale, territoriale), di sperequazione retributiva, di scadimento qualitativo e quantitativo delle prestazioni,

vanno affrontate risalendo alle loro cause, che risiedono spesso nelle caratteristiche legislative e contrattuali dei rapporti di lavoro e nell'assenza di sedi istituzionali in grado di programmare e gestire unitariamente la spesa e di controllarne « sul campo » l'efficacia.

La programmazione del bilancio pubblico, perché possa portare ad una riqualificazione della spesa della portata che si è detto, deve accompagnarsi ad una profonda revisione del sistema istituzionale, che stabilisca condizioni effettive di governabilità della spesa, distribuendo in modo organico fra i diversi soggetti pubblici — nazionali, regionali, locali — i poteri e le responsabilità in ordine alla programmazione, al finanziamento, alla gestione ed al controllo degli interventi. Un primo passo significativo in questa direzione è stato compiuto con l'approvazione e la ratifica del recente decreto-legge che sostituisce alla programmazione ed agli automatismi impliciti nel rapporto ospedali-mutue una funzione unitaria di programmazione e di finanziamento a livello dell'ente regione. A sua volta l'attuazione dei decreti delegati per il nuovo stato giuridico della scuola dischiuderà spazi di autonomia amministrativa e di controllo sociale a livello locale che potranno favorire, se accompagnati da politiche regionali e nazionali di promozione e di sostegno, comportamenti più responsabili nella gestione della spesa.