

INDICE**CAPITOLO I**

La situazione e le prospettive dell'economia mondiale	<i>Pag.</i>	3
---	-------------	---

CAPITOLO II

L'evoluzione economica nel 1975		7
---	--	---

CAPITOLO III

La politica economica nel 1975		11
--	--	----

CAPITOLO IV

Le prospettive per il 1976		14
--------------------------------------	--	----

CAPITOLO V

Problemi di riconversione e riqualificazione della nostra economia		18
--	--	----

CAPITOLO I

LA SITUAZIONE E LE PROSPETTIVE DELL'ECONOMIA MONDIALE

1. — Nei diciotto mesi che terminano al giugno del 1975, il livello dell'attività economica nei paesi OCSE ha subito una flessione, la cui ampiezza non trova riscontro nelle altre fasi cicliche recessive avvenute dopo il 1945. Nell'insieme dei cinque principali paesi OCSE (Stati Uniti, Giappone, Francia, Germania e Regno Unito) il prodotto nazionale lordo è diminuito ad un tasso annuo di circa il 3 per cento. La gravità della crisi può essere apprezzata se si tiene presente che ai tassi di crescita registrati nella media del periodo 1960-1970, il prodotto lordo nell'insieme dei paesi indicati sarebbe aumentato di circa il 5,5 per cento annuo. Sempre nei diciotto mesi indicati, il divario fra la produzione conseguibile in base ai tassi medi di crescita del 1960-1970 e la produzione effettivamente realizzata è stato pari al 17 per cento in Giappone, al 12-13 per cento negli Stati Uniti, intorno al 10 per cento nella Germania occidentale e all'8 per cento in Francia.

Fra le componenti della domanda interna, la flessione più imponente si è avuta negli investimenti in abitazioni. Nella prima metà di quest'anno è ovunque proseguito l'andamento riflessivo che aveva contrassegnato il 1974; sempre nel primo semestre dell'anno corrente, rispetto alla seconda metà del 1973, gli investimenti in questione sono risultati più bassi nella misura del 40 per cento negli Stati Uniti, del 20 per cento nella Germania occidentale e di oltre il 10 per cento nel Giappone.

Ugualmente, di dimensioni mai registrate dopo il 1945 è la contrazione degli investi-

menti in impianti ed attrezzature; nella prima metà di quest'anno il loro livello è risultato inferiore a quello realizzato nella seconda metà del 1973 in tutti i paesi industrializzati e, in particolare, negli Stati Uniti e nella Germania occidentale, nella misura del 13 per cento, e nella misura del 20 per cento in Giappone.

La caduta della domanda è stata ovunque accompagnata dalla flessione dell'occupazione e dall'aumento della disoccupazione, che, nel complesso dei paesi OCSE, alla metà di quest'anno superava i 15 milioni di persone (oltre il 5,5 per cento delle forze di lavoro).

Lo stato depresso della domanda e la conseguente caduta dei prezzi delle materie prime, in presenza di una stabilizzazione — almeno fino a tutto settembre — dei prezzi del petrolio greggio, hanno consentito una riduzione dei tassi d'inflazione. Secondo le stime dell'OCSE, per l'insieme dei paesi membri, il tasso annuo di aumento dei prezzi al consumo, alla metà dell'anno in corso, era pari al 10 per cento, con la diminuzione di un terzo rispetto al tasso d'inflazione riscontrato alla fine del 1974.

2. — Nella generalità dei paesi industrializzati l'andamento recessivo dell'attività economica ha acquistato forza nel periodo compreso tra l'autunno scorso e il giugno del corrente anno. Nella seconda metà del 1974 la diminuzione del prodotto lordo complessivo dei cinque principali paesi dell'OCSE è stata di circa il 2 per cento (tasso annuo) nella media, ma ha sottinteso una caduta molto più accentuata nell'ultima parte del-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'anno; la flessione avvenuta nel primo semestre del 1975 è stata poi « grosso modo » del 5 per cento (tasso annuo).

Fra i fattori che hanno contribuito ad aggravare la crisi, è da porre un aumento della propensione al risparmio di misura assai maggiore di quella registrata nelle precedenti fasi cicliche successive al 1945. Secondo stime dell'OCSE, per l'insieme dei paesi membri la propensione al risparmio risulterebbe nel 1975 di oltre due punti superiore a quella media del periodo 1964-1972. Il fenomeno ha assunto proporzioni inusitate nella Germania occidentale, dove — secondo le stime ufficiali — la propensione marginale al risparmio sul reddito disponibile delle famiglie è stata, nella prima metà del 1975, pari al 45 per cento.

Anche la liquidazione delle scorte si è verificata in misura assai più ampia e con rapidità mai riscontrata nella generalità dei paesi industrializzati nel periodo post-bellico. Secondo stime dell'OCSE, circa i quattro quinti della flessione del prodotto lordo verificatasi nei paesi membri nella prima metà di quest'anno sono imputabili alla riduzione delle scorte.

L'aumento della propensione al risparmio e la flessione delle scorte hanno indotto una caduta della domanda per importazioni, di dimensioni mai raggiunte in passato. Nei cinque principali paesi industrializzati e in Italia le importazioni sono diminuite nel complesso — nel primo semestre del 1975 rispetto al secondo semestre del 1974 — al tasso annuo del 15 per cento, mentre la produzione industriale è diminuita dell'11 per cento. Sempre secondo valutazioni compiute in sede OCSE, tra i due periodi anzidetti le quantità importate sono diminuite di circa il 19 per cento per l'insieme dei paesi membri, del 25 per cento in Giappone e negli Stati Uniti, del 17 per cento in Francia e nel Regno Unito e del 4 per cento in Germania. Il volume dell'inter-scambio fra i paesi membri si è ridotto di circa il 20 per cento.

3. — La caduta della domanda interna e, conseguentemente, delle importazioni in una

economia nazionale equivale a quella delle esportazioni e quindi della domanda aggregata nelle altre economie che intrattengono con la prima rapporti di scambio. Se in queste ultime la flessione della domanda estera non è compensata da provvedimenti espansivi della domanda interna, ne consegue una flessione anche delle loro importazioni. Si genera così un ulteriore impulso recessivo che si trasmette anche all'economia in cui si era verificata l'iniziale riduzione di domanda. In altre parole, il sistema degli scambi internazionali funge da meccanismo di trasmissione fra i vari paesi degli impulsi recessivi dovuti alla flessione della domanda interna di ciascuno ed ogni contrazione degli scambi con l'estero è la premessa di un'ulteriore loro riduzione.

In assenza di provvedimenti di politica economica compensativi, il livello di attività si stabilizza in corrispondenza del reddito garantito dall'operare dei meccanismi automatici di stabilizzazione (che nei vari paesi contrassegnano la spesa e il prelievo della pubblica amministrazione).

Il processo di trasmissione internazionale della recessione ha un'influenza assai più marcata sulle economie europee che su quella nordamericana, a motivo della più modesta incidenza che in quest'ultima hanno gli scambi con l'estero rispetto all'attività economica interna.

Perciò, per l'economia americana l'aggravarsi della recessione, nel primo semestre dell'anno in corso rispetto alla seconda metà del 1974, può essere attribuito essenzialmente alla caduta della propensione al consumo e del livello delle scorte. Il peggioramento è stato però più contenuto che nelle economie europee, in cui gli impulsi recessivi suddetti sono stati esaltati dal meccanismo internazionale di trasmissione, prima descritto.

In tale contesto di azioni e reazioni, le varie economie nazionali hanno contribuito in diversa misura a diffondere le spinte recessive provenienti dall'estero. I paesi esportatori di greggio hanno continuato ad espandere assai rapidamente la loro domanda di prodotti industriali, che si è accresciuta del

50 per cento fra la seconda metà del 1974 e il primo semestre del 1975. Le esportazioni dei paesi OCSE verso quelli in via di sviluppo non produttori di petrolio hanno subito soltanto una lieve contrazione, mentre di assai modesta consistenza viene valutata anche la caduta delle importazioni dei paesi socialisti. Il volume dell'inter-scambio fra i paesi membri dell'OCSE si è ridotto invece, come già detto, ad un tasso riportato ad anno di circa il 20 per cento. Il livello di attività nei paesi industrializzati ha pertanto trovato fin qui ancora sostegno solo nella domanda proveniente dal resto del mondo.

Infine, nella Germania federale la flessione delle importazioni dai paesi industrializzati è stata più contenuta di quella registrata dal complesso delle importazioni (che l'OCSE valuta nell'ordine del 5 per cento, fra la seconda metà del 1974 e la prima del 1975). D'altro canto le esportazioni tedesche ai paesi industrializzati sono diminuite in misura maggiore della flessione subita dal complesso delle esportazioni. La diversa evoluzione segnata dalle due correnti di scambio può essere attribuita alla politica fiscale stabilizzatrice del reddito disponibile, posta in atto nella Germania federale all'inizio dell'anno in corso; a ciò si aggiunge probabilmente una sia pur limitata perdita di competitività delle esportazioni tedesche a motivo dell'apprezzamento del marco e la flessione generalizzata della domanda di investimento in tutti i sistemi, che ha fatto cadere le esportazioni tedesche di attrezzature.

4. — Per il complesso dei paesi OCSE, l'aumento delle esportazioni verso quelli produttori di greggio e soprattutto la caduta delle importazioni, hanno determinato un fortissimo miglioramento della bilancia delle partite correnti in termine di volume, mentre la bilancia in termini di valore si è ulteriormente avvantaggiata — a partire dalla metà del 1974 — dell'apprezzamento dei prodotti industriali rispetto alle materie prime. Secondo stime OCSE, le partite correnti dell'insieme dei paesi membri hanno registrato nel primo semestre del 1975 un so-

stanziale equilibrio a fronte di un disavanzo — sempre riportato ad anno — di 35 miliardi di dollari nel semestre precedente. Il miglioramento è concentrato nei principali paesi industrializzati, e in particolare negli Stati Uniti, Francia, Italia e Regno Unito.

All'evoluzione della bilancia dell'area OCSE corrisponde un peggioramento di quelle dei paesi produttori di greggio, degli altri paesi emergenti e, in misura assai modesta, dei paesi socialisti.

Avuto riguardo all'evoluzione congiunturale avvenuta nei principali paesi industrializzati dall'autunno del 1973 in poi, si rileva che le tendenze recessive, già allora in atto, furono sottovalutate da numerosi governi; ciò è vero in modo particolare per quanto riguarda l'effetto deflazionistico indotto dall'aumento del prezzo del petrolio. Paesi con bilancia delle partite correnti in avanzo e domanda interna relativamente depressa adottarono provvedimenti volti a contenere le tensioni inflazionistiche interne, sottovalutando la portata delle spinte recessive in atto. Altri paesi si proposero di ristabilire quanto prima l'equilibrio delle partite correnti della bilancia nazionale dei pagamenti, senza tener conto che ciò avrebbe comportato un semplice trasferimento del loro disavanzo su altri sistemi, posto che i paesi produttori di greggio non sarebbero stati in grado, nel breve periodo, di utilizzare per acquisti di merci che una sola parte dei maggiori ricavi dovuti all'aumento del prezzo del petrolio. Altri, infine, furono costretti così ad adottare politiche deflazionistiche ancora più incisive per contenere il disavanzo delle partite correnti, date le crescenti difficoltà incontrate nel reperimento di mezzi liquidi per finanziarlo.

Facendosi sempre più manifesta la gravità della crisi, le politiche economiche dei paesi con partite correnti relativamente meno squilibrate sono state modificate in senso espansivo, ma gli effetti di questi provvedimenti sul livello mondiale dell'attività economica non potranno essere visibili prima della fine dell'anno in corso, o prima della primavera del 1976.

5. — Si è già detto che nel primo semestre dell'anno in corso la caduta del livello di attività nei paesi europei è stata più ampia del previsto. Anche la ripresa che generalmente ci si attende nel secondo semestre del 1975 e nel primo del 1976, sembra più incerta rispetto alle valutazioni compiute ancora pochi mesi fa. Nella seconda metà del 1975, secondo le recenti valutazioni delle organizzazioni internazionali, il tasso di crescita del prodotto lordo nazionale nell'insieme dei paesi europei membri dell'OCSE non dovrebbe superare l'1 per cento; il tasso di crescita si eleverebbe al 3 per cento nella prima metà del prossimo anno.

Negli Stati Uniti le prospettive di ripresa appaiono meno evanescenti. Oramai da qualche mese è in atto un'espansione dell'attività produttiva. Si prevede però che la ripresa procederà con un'accelerazione più modesta di quella registrata nelle analoghe fasi

cicliche del periodo passato (con un tasso annuo del 5 per cento nella seconda metà di quest'anno e nel primo semestre dell'anno prossimo).

Avuto riguardo alla probabile evoluzione del commercio mondiale, le stime dell'OCSE fanno ascendere a circa il 3 per cento il tasso di aumento delle importazioni dei paesi membri, nella seconda metà del 1975 e di un altro 3 per cento nel primo semestre del 1976. Viceversa, per le esportazioni si ritiene probabile un'ulteriore diminuzione dell'1 per cento nel secondo semestre dell'anno in corso rispetto al semestre precedente cui dovrebbe far seguito un'espansione, al tasso pure del 3 per cento, nella prima metà del 1976. Più incerte appaiono le previsioni relative all'intero anno 1976, in particolare ove si sconti l'adozione di politiche restrittive delle importazioni da parte dei paesi in via di sviluppo non produttori di greggio.

CAPITOLO II

L'EVOLUZIONE ECONOMICA NEL 1975

1. — Inserita in un contesto internazionale il cui sostegno si faceva sempre più debole e partecipe essa stessa della perdita di potere di acquisto generata dal rincaro del petrolio — perdita di cui può essere misura il peggioramento di ben 18 punti delle ragioni di scambio nel 1974 — l'economia italiana ha iniziato dunque il 1975 alle prese con la più grave recessione di questo dopoguerra.

Dopo la flessione di reddito del 5 per cento nel corso degli ultimi due trimestri del 1974, nei primi due del 1975 si è assistito ad ulteriori, pur se leggeri, cedimenti che hanno fatto sì che il volume di reddito prodotto nella prima parte del 1975 si situasse ben al disotto della media dell'anno passato: una situazione che conferma come, in assenza di un recupero sostanziale nella seconda parte dell'anno — recupero che a tutt'oggi non è dato vedere — il volume di reddito prodotto nel 1975 risulterà del 3-3,5 per cento inferiore a quello dell'anno precedente.

Tale flessione di produzione ha riflesso una diffusa riduzione di domanda, che ha riguardato, pur se con diversa intensità, tutti i comparti. Anche le importazioni ne hanno risentito riducendosi del 15 per cento circa in volume.

Le esportazioni di merci, pur avendo segnato in volume nei primi mesi dell'anno una flessione rispetto alla seconda metà dell'anno precedente, non dovrebbero discostarsi di molto, nel 1975, dai livelli segnati nella media del 1974. La limitata flessione delle nostre vendite all'estero indicherebbe una accresciuta presenza italiana sui mercati esterni posto che nel 1975 la domanda mondiale si è ridotta, secondo valutazioni

sia pur provvisorie, più di quanto non avvenisse per le nostre esportazioni.

Ben più marcata è stata la flessione della domanda interna che nel 1975 ha risentito sia dei bassi livelli cui già si trovava all'inizio dell'anno sia, in alcuni casi, di ulteriori fattori di contenimento.

La domanda di investimento ha continuato a risentire dell'effetto frenante dei larghi margini di capacità produttiva inutilizzata (il grado di utilizzo degli impianti industriali è sceso in un anno — secondo le inchieste ISCO — di circa 8 punti percentuali), delle insoddisfacenti prospettive di sbocco della produzione, degli squilibri nei conti economici delle aziende. Gli investimenti in attrezzature sono così scesi lungo tutta la prima parte dell'anno e tale tendenza sembra destinata a proseguire anche nei prossimi mesi.

Quanto all'attività di costruzione, essa è rimasta fin qui condizionata dalla più contenuta mole dei lavori avviati in precedenza, mole che a sua volta risentiva di vincoli amministrativi, dell'aumento dei costi e delle difficoltà di finanziamento. Le misure adottate nel corso dell'estate in favore di tale settore si pongono come fattore di sostegno per i prossimi mesi e per l'anno a venire: esse non potranno però modificare i presumibili risultati per l'anno in corso che sembrano indicare una flessione particolarmente accentuata del comparto rispetto ai livelli medi del 1974.

Particolarmente sensibile è stato poi — in Italia come in tutti i paesi industrializzati — il fenomeno di liquidazione delle scorte con riferimento in particolare alle materie prime e prodotti intermedi e alle giacenze

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del commercio. Già avviato nella seconda metà del 1974, il fenomeno ha assunto dimensioni particolari nella prima parte del 1975, e ne è conferma la caduta delle importazioni che è andata ben al di là di quanto avrebbe indicato il venir meno della domanda finale.

Tale liquidazione delle scorte, potrebbe avere ormai raggiunto dei limiti fisici — intorno alla metà del 1975 — e quindi dovrebbe considerarsi pressochè esaurita; essa è stata tuttavia accompagnata da un contemporaneo allargamento di giacenze di invenduto presso le aziende produttrici, che non sembra per ora ancora essersi arrestato.

Anche la domanda delle famiglie è rimasta contenuta: malgrado il recupero intervenuto nei livelli retributivi con gli accordi interconfederali del gennaio, la salvaguardia offerta dalla Cassa integrazione guadagni ed i miglioramenti stabiliti per le pensioni, la domanda di consumo ha scontato la minor formazione di reddito ristagnando su livelli appena più elevati di quelli di fine 1974. Inferiori, comunque, a quelli medi dello stesso 1974. I leggeri progressi che potrebbero essersi verificati nel corso dell'estate non sembrano dunque in grado di modificare sensibilmente il livello atteso per il 1975 che risulterà, per la prima volta da venticinque anni a questa parte, inferiore a quello dell'anno precedente.

2. — Come riflesso del venir meno della domanda — tanto interna quanto internazionale — le tensioni che il sistema economico italiano aveva provato nel 1974 si sono progressivamente allentate.

I conti con l'estero hanno segnato un netto miglioramento, tanto che gli scambi commerciali vedono ora il *deficit* da petrolio coperto per due terzi circa dall'attivo delle altre partite. La bilancia dei pagamenti correnti si chiuderà dunque con un disavanzo, nel 1975, pari a poco più di un decimo di quello di un anno prima.

L'analisi dei dati, mostra infatti che il miglioramento della bilancia dei pagamenti, iniziato nella seconda metà del 1974, è proseguito nel 1975 ed ha riguardato, in primo luogo, gli scambi di merci.

La bilancia commerciale, passiva per oltre 3.000 miliardi di lire nel primo semestre del 1974, ha presentato, nell'analogo periodo dell'anno in corso, un disavanzo di circa 600 miliardi; per l'intero anno, è prevedibile che esso si situi intorno ai 1000 miliardi, con una riduzione di 3.500 miliardi rispetto al 1974. Di questo miglioramento, un sesto è attribuibile al più favorevole andamento delle ragioni di scambio, i restanti cinque sestimi all'evoluzione delle quantità scambiate.

Dal lato delle esportazioni, ad un prevedibile aumento dei prezzi intorno al 12 per cento dovrebbe contrapporsi una sostanziale stazionarietà delle quantità vendute, come riflesso della caduta della domanda mondiale, ed in particolare di quella dei principali paesi industriali. A questo riguardo, appare, anzi, sia pure sulla base di informazioni ancora largamente incomplete, che il sistema economico italiano è riuscito a contenere i riflessi negativi della recessione mondiale sul proprio livello di attività: ad una stabilità dei volumi esportati dall'Italia, già si è visto, farebbe riscontro infatti una caduta della domanda nei nostri maggiori mercati di sbocco valutata da organismi internazionali al 2-3 per cento.

Quanto alle importazioni, la flessione dell'attività industriale, unita ad un probabile utilizzo, almeno nella prima parte dell'anno, di scorte in precedenza accumulate, dovrebbero determinare una caduta delle quantità acquistate all'estero valutabile, come già detto, intorno al 15 per cento. L'aumento dei prezzi dovrebbe aggirarsi sul 7 per cento, riflettendo la caduta dei corsi delle materie prime e la stabilità — almeno fino a tutto settembre — del prezzo del petrolio.

Il favorevole aumento del turismo e dei trasporti, infine, dovrebbe permettere, nonostante l'accresciuto onere di interessi sull'indebitamento estero, di mantenere invariato, rispetto al 1974, l'avanzo del settore dei servizi e quindi di contenere nei già ricordati 600 miliardi di lire circa il *deficit* delle partite correnti.

Quanto alle informazioni disponibili sui movimenti di capitali, esse fanno ritenere che, nonostante una certa inversione di tendenza nel secondo semestre, si possano regi-

strare, nell'anno, afflussi netti di capitali privati, peraltro di ammontare inferiore ai rimborsi di prestiti compensativi (600 miliardi) già effettuati. Nel complesso, pertanto, la bilancia dei pagamenti presenterebbe nel 1975 un disavanzo globale prossimo ai 1.000 miliardi.

3. — Analoga riduzione di tensioni si è potuta progressivamente registrare nell'andamento del tasso di inflazione. I prezzi all'ingrosso hanno presentato nella prima parte dell'anno una sostanziale stazionarietà. Il tasso di incremento dei prezzi al consumo è sceso — ove lo si porti ad anno — dal 24 per cento nella seconda metà del 1974 al 16 per cento nella prima parte del 1975, sino al 6 per cento nei mesi estivi. Se nella media del 1975 è ancora atteso un incremento dei prezzi al consumo del 17-18 per cento, questo dato è pertanto la risultante più della « eredità » del 1974 che non della evoluzione nell'anno in corso.

L'allentamento delle spinte sui prezzi dovrebbe protrarsi, secondo ragionevoli ipotesi, anche nei mesi a venire, qualora non intervengano sfavorevoli alterazioni nelle condizioni che lo hanno consentito. Nuovi rialzi sui mercati internazionali — come quello testè deciso per il petrolio — e particolari situazioni di mercati più ricettivi potranno in prosieguo favorire rinnovati movimenti di lievitazione; una ripresa della produzione, quindi un miglior utilizzo dei fattori produttivi, potrebbe peraltro agevolare il contenimento dei costi unitari attraverso recuperi di produttività ed una più soddisfacente ripartizione dei costi fissi o comunque meno comprimibili. Non va infatti dimenticato che il sistema dei costi, se ha beneficiato nella prima parte del 1975 delle flessioni segnate dai prezzi delle materie di base e — nel più recente periodo — anche del denaro, è rimasto tuttavia sottoposto a persistenti pressioni dal lato del costo del lavoro.

4. — Nel settore industriale, il costo del lavoro — già in consistente misura aumentato nel 1974 — ha registrato nei primi mesi del 1975 un nuovo sensibile incremento a

seguito dell'applicazione dell'Accordo interconfederale del 25 gennaio relativo alla modifica della contingenza, ad aumenti salariali, alla maggiorazione degli assegni familiari; vi si sono aggiunti gli effetti dello scatto di 12 punti pesanti di indennità di contingenza (6 con il primo febbraio, altri 3 sia a maggio che ad agosto). Complessivamente, rispetto a gennaio le retribuzioni orarie minime contrattuali (comprendenti gli assegni familiari) degli operai dell'industria sono salite in febbraio — sulla base degli indicatori disponibili — dell'11 per cento (+30,5 per cento rispetto a dodici mesi prima) mentre a luglio esse si trovavano poi a superare mediamente del 22 per cento quelle di fine 1974.

Anche se, dal punto di vista dei costi complessivi, le retribuzioni corrisposte nell'industria hanno scontato in consistente misura la riduzione intervenuta nel numero delle ore di lavoro prestate e con essa il venir meno di almeno una parte di quegli elementi accessori (premi, gratifiche, ecc.) solitamente corrisposti in fase di espansione produttiva, il costo del lavoro per unità di prodotto è continuato pertanto a crescere in misura sensibile. Per il settore industriale, ove nei primi sei mesi del 1975 la produzione ha segnato un calo del 12 per cento e la massa salariale un aumento intorno al 20 per cento, il costo del lavoro per unità di produzione avrebbe registrato — almeno come valutazione di larga massima — un incremento di oltre il 30 per cento.

L'accordo del 25 gennaio è stato poi recepito anche in altri settori, ripristinando anche per essi più elevati livelli retribuiti « reali », ma appesantendo correlativamente i costi per le aziende. Nella media dell'anno e per l'intero sistema, si può stimare che l'aumento del costo del lavoro dipendente per unità di produzione si aggirerà intorno al 25 per cento.

5. — Se importanti sono i risultati conseguiti in tema di contenimento dei prezzi e del disavanzo della bilancia dei pagamenti, si deve tuttavia sottolineare come il nuovo equilibrio sia essenzialmente la risultante di

un basso livello assoluto della domanda, e in modo particolare degli investimenti. La caduta degli investimenti fissi lordi, in termini reali, si aggirerà per il 1975 intorno al 13 per cento, riflettendosi in questo dato medio una flessione degli investimenti in costruzioni dell'ordine dell'8 per cento e una più brusca discesa degli investimenti in attrezzature, che già si può valutare di circa il 20 per cento rispetto al precedente anno.

Minore domanda e minori tensioni hanno altresì comportato un minore impiego dei fattori della produzione. Tale fenomeno non si è fin qui ancora riflesso in una riduzione degli occupati ma ha egualmente sottinteso un progressivo degradarsi delle posizioni occupazionali. Si è così assistito ad un aumento considerevole della sottoccupazione (di cui è un riflesso l'accresciuto ricorso alla Cassa integrazione guadagni) mentre il tasso di disoccupazione totale è aumentato nel giro di un anno di 0,6 punti.

Se il mantenimento dei livelli occupazionali costituisce il fattore di freno al processo recessivo in quanto assicura il formarsi di reddito spendibile, esso implica e misura tuttavia anche il calo della produttività sofferto dal sistema economico nel 1975

e quindi il permanere di tensioni di situazioni di squilibrio.

Minor produttività, ripartizione dei costi fissi su una diminuita produzione, aumenti retributivi hanno a loro volta comportato, si è già visto, un nuovo, sensibile incremento dei costi; la scarsa ricettività dei mercati, se ha valso a frenare in specifici casi la traslazione piena di tali incrementi sui prezzi, non ne ha però attenuato — nè lo poteva — la pressione potenziale.

Anche sul piano esterno l'equilibrio raggiunto è funzione del calo delle importazioni e non di un allargamento delle esportazioni o di una decisa inversione delle ragioni di scambio, sicchè anch'esso è in definitiva da ascrivere nettamente alla caduta della domanda interna.

Aumento dei costi e perdita di produttività, pertanto, rimettono — o possono rimettere — in discussione quella concorrenzialità delle esportazioni, che la loro « tenuta » nel 1975 ha sottinteso.

In definitiva i risultati economici del 1975 sembrano dunque indicare come l'equilibrio raggiunto sia tuttora precario, e ciò malgrado la pur pesante contrazione di reddito fin qui sofferta.

CAPITOLO III

LA POLITICA ECONOMICA NEL 1975

Già nell'ultimo trimestre del 1974, il contenimento dello squilibrio della bilancia dei pagamenti e la decelerazione dei prezzi all'ingrosso, rafforzati dai provvedimenti fiscali, rendevano possibile l'inversione della tendenza restrittiva della politica monetaria.

Lo strumento fondamentale del quale la banca centrale dispone, e cioè la regolazione della base monetaria, è stato impiegato in senso espansivo nel corso del 1975. In particolare, la determinazione del Comitato Interministeriale del Credito di sopprimere il deposito infruttifero a carico degli importatori ha consentito di immettere nel sistema circa 1.200 miliardi di base monetaria tra la fine di marzo e la fine di settembre; un ammontare pressochè pari di base monetaria dovrebbe essere creato, negli ultimi quattro mesi del 1975, mediante gli *swaps* automatici di valute contro lire, istituiti alla fine di agosto, che le banche agenti possono compiere con l'Ufficio italiano dei Cambi per rifinanziare a tasso prefissato i crediti a breve concessi alle imprese esportatrici. Poichè il finanziamento del disavanzo del Tesoro ha causato una abbondante creazione di base monetaria, sia pure in misura inferiore rispetto al 1974, e la riduzione del disavanzo di bilancia dei pagamenti ha implicato una minore distruzione di base monetaria, il sistema bancario ha potuto disporre, nel corso dell'anno, di ampie riserve; ciò è anche provato dalla riduzione del rifinanziamento presso la banca centrale e dalle ingenti sottoscrizioni di Buoni ordinari del Tesoro.

Le autorità monetarie hanno consolidato questa linea con la riduzione dei tassi uff-

ciali di sconto, scesi dal 9 al 6 per cento tra il dicembre 1974 e il settembre 1975.

Coerentemente con la politica più permissiva di creazione di base monetaria si è proceduto ad alleggerire, in un primo tempo selettivamente, i controlli diretti sul credito. Alla fine di dicembre 1974 il Comitato del credito esentava i crediti all'esportazione dal contingentamento degli impieghi e unificava quello dei prestiti alle imprese produttive; alla fine di marzo 1975 i massimali all'espansione dei prestiti delle aziende di credito venivano eliminati.

Inoltre le autorità monetarie, al fine di aumentare l'elasticità operativa del sistema bancario, rendevano più flessibile il vincolo di portafoglio commisurando l'obbligo di investimento in titoli alla crescita dei depositi anzichè alla consistenza degli stessi all'inizio dell'anno; il vincolo è stato anche alleggerito nel corso dell'anno: la quota dell'incremento dei depositi da destinare a investimenti in titoli a reddito fisso, pari al 40 per cento (sui valori nominali) nel primo semestre, è stato ridotto al 30 per cento nel secondo semestre del 1975.

Contestualmente a queste disposizioni, la riforma della riserva obbligatoria ha previsto la cessazione degli investimenti in titoli e un uguale obbligo di versamento in base monetaria per le diverse categorie di aziende di credito e sui diversi depositi al fine di semplificare il sistema e di regolare più efficacemente l'espansione massima del credito e della moneta, attuabile con una determinata quantità di base monetaria.

Gli effetti della più ampia offerta di credito sono stati immediati sul tasso inter-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

bancario e sul tasso di rendimento dei titoli a reddito fisso, in misura più accentuata per quelli a breve termine (BOT). I tassi sui prestiti bancari hanno cominciato a flettere solamente nel secondo trimestre del 1975: questo ritardo nell'aggiustamento dei tassi bancari attivi è stato facilitato dalla sostenuta domanda di credito da parte del settore pubblico, che ha parzialmente compensato la flessione dell'indebitamento delle imprese private. La vischiosità dei tassi attivi bancari ha però anche risentito del comportamento delle singole aziende di credito che, nelle fasi di abbondante liquidità, riducono i tassi sui depositi solo con la garanzia di mantenere la quota di mercato; le autorità monetarie hanno sollecitato la riduzione dei tassi bancari assicurando priorità al rifinanziamento delle aziende di credito che, per effetto della flessione dei tassi, avessero perduto quote di mercato. La riduzione del costo del credito bancario è diventata più rapida nella seconda metà del 1975, ed è stata accelerata dall'intervento diretto del Tesoro.

Al fine di assicurare i finanziamenti a lungo termine al settore pubblico, alle imprese e all'edilizia, le autorità monetarie, oltre a sostenere la ripresa del mercato obbligazionario mediante i vincoli di portafoglio delle aziende di credito, sono intervenute attivamente sul mercato dei titoli a reddito fisso per restringere le oscillazioni di breve durata dei tassi. La maggiore efficacia dell'azione della politica monetaria nel canalizzare i fondi verso il mercato finanziario rispetto all'anno precedente trova spiegazione, oltre che nella flessione delle aspettative inflazionistiche, nel ristabilimento di un più elevato rendimento dei titoli a lungo termine rispetto ai depositi e nelle condizioni ordinate del mercato finanziario: le famiglie dovrebbero sottoscrivere nel corso del 1975 titoli in misura pressochè pari all'ammontare da esse ceduto alle aziende di credito nel 1974. Nel 1975 i mutui degli istituti di credito speciale saranno pari a circa 5.000 miliardi, a fronte di 3.200 miliardi nel 1974.

La flessione dei tassi di interesse a lungo termine è stata meno sensibile di quella dei tassi a breve, ripristinando la normale strut-

tura dei rendimenti. Una più forte riduzione dell'insieme dei tassi di rendimento, mediante una maggiore creazione di eccedenze di moneta, ha trovato un vincolo nel disavanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti e nella connessa necessità di favorire movimenti di capitali di tipo compensativo. Infatti, il mancato avvio a soluzione dei problemi strutturali che hanno determinato la gravità della crisi di bilancia dei pagamenti e delle pressioni inflazionistiche, fa sì che la creazione di ampie eccedenze di liquidità e più significative flessioni dei tassi di interesse non siano congruenti con il contenimento di questi squilibri.

Limitando l'analisi ai mercati del credito, questo « dilemma » può venire attenuato mediante la creazione di strumenti creditizi idonei a stimolare la domanda di attività finanziarie come stabile forma di impiego della ricchezza. Nel corso del 1975 la propensione all'acquisto di attività finanziarie si è accresciuta significativamente rispetto al 1974, per la flessione delle aspettative inflazionistiche e per l'incertezza circa la crescita del reddito disponibile. Questa favorevole evoluzione non deve però far dimenticare le difficoltà, come quelle incontrate nel 1974, nel governare i mercati monetari e finanziari in una situazione di forte inflazione, ancor più ardue se ai risparmiatori non vengono offerte attività finanziarie il cui rendimento incorpori, almeno parzialmente, il tasso atteso di crescita dei prezzi. L'ampliamento della gamma degli strumenti finanziari è coerente con l'esigenza più generale di far coincidere il volume e la struttura della domanda e dell'offerta di attività finanziarie e di promuovere la raccolta di capitale di rischio delle imprese; a questo fine è necessaria anche la revisione dei disincentivi e delle agevolazioni fiscali esistenti.

La crescita dei depositi bancari, che in Italia sono la principale componente della massa monetaria, è avvenuta a tassi molto elevati: dopo l'aumento della velocità di circolazione della moneta nel 1974, l'evoluzione del rapporto tra i depositi bancari e il reddito dovrebbe risultare, nel 1975, in linea con la tendenza di più lungo periodo. Le

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

aziende di credito hanno sottoscritto un ingente volume di titoli a reddito fisso, sia a lungo termine che a breve; come già detto, malgrado la sostenuta domanda del settore pubblico, i prestiti bancari sono invece cresciuti più lentamente.

L'aumento del credito complessivo (credito bancario, finanziamenti degli istituti speciali, emissione di obbligazioni da parte delle imprese) concesso ai settori nazionali (settore privato e settore pubblico) è stato uno degli obiettivi intermedi della politica monetaria; la espansione prevista degli aggregati monetari implica la possibilità di finanziare una ripresa della domanda interna.

Fino al mese di giugno del 1975 l'espansione creditizia complessiva è stata lievemente inferiore a quella prevista di 24.700 miliardi nell'anno terminante a marzo 1976 e conforme alle condizioni richieste dalla CEE in occasione del prestito di 1.562 miliardi di unità di conto, malgrado che il fabbisogno del Tesoro sia risultato superiore di circa 1.000 miliardi a quello convenuto. Si prevede che alla fine del 1975 il disavanzo del Tesoro superi di 2.500 miliardi (al netto delle operazioni di consolidamento dei debiti delle mutue verso gli enti ospedalieri e i fornitori) la previsione di 8.400 miliardi (8.000 miliardi circa se si escludono i fondi concessi agli istituti di credito speciale) conforme alle condizioni richieste dalla CEE. Questa eccedenza di credito al Tesoro dovrebbe trovare almeno parziale compenso nella minore crescita dei finanziamenti agli altri settori nazionali.

Di fronte al progressivo evidenziarsi del successo della manovra di stabilizzazione, il Governo ha ritenuto opportuno avviare — contemporaneamente alla inversione della tendenza restrittiva della politica monetaria — una azione di rilancio dell'attività economica attraverso la spesa in investimenti sociali. Sono perciò stati proposti al Parlamento una serie di provvedimenti tali da determinare un'accelerazione della spesa pubblica o da incentivare quella dei privati. Tali la legge 166 per l'edilizia sociale, la proposta di ritocchi alle aliquote fiscali sulle persone fisiche e sulle imprese, la nuova legge per la

edilizia scolastica. Allorchè, alla metà dell'anno, è poi divenuto manifesto che l'atteso rilancio della domanda mondiale si allontanava nel tempo mentre la flessione produttiva all'interno si approfondiva ed il miglioramento delle condizioni del credito, di cui si è sopra discorso, non trovava più sufficientemente sensibili gli investitori, il Governo ha messo allo studio, e successivamente presentato al Parlamento, due decreti-legge contenenti un'ampia gamma di nuovi interventi volti sia alla attivazione della spesa pubblica, sia a creare speciali stimoli alla ripresa degli investimenti. L'area coperta da tali interventi — varati con le procedure di urgenza proprie alla manovra anticongiunturale — riguarda numerosi settori, dalle industrie di esportazione, all'edilizia residenziale e ospedaliera, dalle opere pubbliche ai diversi settori produttivi, con particolare riguardo all'agricoltura e ai trasporti.

L'intervento previsto si attiene, nei modi, al duplice principio del trasferimento di competenze alle Regioni nelle materie previste dalla Costituzione — in modo da sperimentare anche nei casi di azione congiunturale di emergenza la collaborazione fra Amministrazione centrale e Regioni, nonché la validità organizzativa del decentramento decisionale — e della maggiore rapidità di esecuzione. Gli stanziamenti previsti per la realizzazione diretta di opere e per contribuzioni incentivanti assommano — per il triennio 1975-1977 — a 4.151 miliardi.

Naturalmente la effettività prevedibile per la spesa in questione dipende tuttavia da fattori diversi, ed in relazione a questi può presentarsi con un diverso grado di probabilità, restando influenzata da altre circostanze: tali stanziamenti, comunque, non potranno dar luogo a rilevanti pagamenti già nel corso del 1975 mentre per il 1976 si possono prevedere pagamenti per circa mille miliardi. L'effetto complessivo, in termini di spesa nazionale, dovrebbe però risultare sensibilmente maggiore, avuto riguardo al fatto che, come si è detto, occorre distinguere la spesa pubblica per investimento diretto dai provvedimenti finanziari volti a creare possibilità di maggiore spesa da parte delle imprese.

CAPITOLO IV

LE PROSPETTIVE PER IL 1976

1. — Ove si voglia allargare lo sguardo alle prospettive per il 1976, l'incerta fase di transizione dell'attività economica interna ed internazionale — di cui si è detto nel primo capitolo di questa Relazione — consente di formulare solo generiche ipotesi di sviluppo dei nostri scambi con l'estero.

Dal lato delle esportazioni, come si è visto nel secondo capitolo, il contributo al miglioramento della bilancia è provenuto esclusivamente dall'aumento dei prezzi, essendo perdurata oltre il previsto la fase di recessione degli scambi mondiali. Secondo valutazioni di organismi internazionali, ciò avrebbe determinato una sia pur lieve perdita di competitività nei confronti dei nostri maggiori concorrenti. Ove l'industria italiana voglia avvantaggiarsi pienamente dell'attesa ripresa del commercio mondiale, essa dovrà presentarsi a quest'appuntamento in condizioni di competitività di prezzo, che sarebbero mantenute qualora i prezzi delle esportazioni aumentassero non oltre l'8 per cento, e di adeguata elasticità di offerta. A queste condizioni, potrebbe prevedersi, nel 1976, un incremento delle esportazioni in volume intorno al 4 per cento.

La gradualità della ripresa economica internazionale, che entro certi limiti condiziona quella interna, dovrebbe evitare il ripetersi di fenomeni inflazionistici intensi come quelli del biennio 1973-1974; considerando gli effetti del recente aumento del prezzo del petrolio (il cui onere sulla bilancia commerciale può valutarsi approssimativamente intorno ai 500 miliardi di lire) gli aumenti dei prezzi delle nostre importazioni potrebbero essere contenuti dentro l'8 per cento. L'assenza di importanti aspettative inflazionisti-

che e di tensioni sulla capacità produttiva interna potrebbe rendere regolare il ricorso alle importazioni, i cui volumi crescerebbero ad un tasso di circa il 4 per cento.

In queste condizioni, il disavanzo delle partite correnti crescerebbe alquanto rispetto a quello atteso per il 1975; dovendosi procedere nel 1976, ad importanti rimborsi di prestiti, l'equilibrio globale della bilancia dei pagamenti verrebbe a dipendere dall'andamento dei movimenti di capitali.

Il peggioramento accennato avverrebbe, pur in presenza di eguali tassi di espansione nelle due correnti di scambio, per effetto della differenza esistente nei livelli assoluti.

Deve essere richiamata l'attenzione sul fatto che il disavanzo del 1975 e quello previsto per il 1976 — quest'ultimo in concomitanza con una solo limitata ripresa della domanda interna — indicano molto chiaramente la natura dei vincoli che pesano sul sistema economico italiano, anche in una situazione di elevata sotto-utilizzazione delle risorse.

2. — Le principali ipotesi relative all'andamento della domanda nel corso del 1976 — soggette alle numerose incertezze che gravano ancora sull'economia internazionale, e di cui si è detto, e, all'interno, in dipendenza del clima di attesa che si crea in concomitanza con il rinnovo triennale di una massa imponente di contratti di lavoro — possono essere riassunte nel modo seguente.

Delle previsioni che possono essere formulate relativamente all'andamento delle esportazioni si è appena detto.

Per quanto concerne la domanda di investimenti, può stimarsi che gli investimenti in macchinari, attrezzature e mezzi di tra-

sporto risentiranno ancora, nella media del 1976, del basso grado di utilizzazione delle capacità produttive, anche se la rigidità del fattore lavoro e l'ulteriore aumento dei relativi costi unitari dovrebbero spingere le imprese a processi di ulteriore razionalizzazione: quest'ultimo fattore potrebbe consentire così un'inversione nella tendenza recessiva nel corso dell'anno prossimo.

Per gli investimenti in scorte, dopo il veloce decumulo verificatosi in Italia (come in tutti i paesi industrializzati) nel corso del 1975, per l'anno a venire è attesa una parziale ricostituzione delle giacenze in linea con le aspettative di una migliorata domanda finale.

Pertanto, la componente per la quale è atteso nel corso del 1976 il principale recupero rispetto ai livelli del 1975 è rappresentata dalle costruzioni; sia le opere pubbliche sia d'edilizia residenziale dovrebbero beneficiare infatti delle misure adottate nell'estate 1975 e delle più favorevoli condizioni finanziarie. Si tratterà, in ogni caso, di un recupero di non grandi dimensioni e sulla base, comunque, di una flessione assai accentuata intercorsa nel 1975.

L'andamento dell'insieme delle tre componenti potrebbe consentire il mantenimento degli investimenti, in termini reali, intorno ai livelli del 1975, frenandosi così l'eccezionale caduta registratasi nell'anno in corso.

Per quanto concerne i consumi privati, si assume l'ipotesi di un aumento della massa salariale quale deriva dai livelli retributivi già acquisiti a fine 1975, da effetti ritardati di precedenti contratti e dai presumibili scatti di scala mobile nonché da un incremento connesso ai rinnovi di entità moderata, aggirantesi intorno al tasso di aumento previsto per la produzione. Si assume inoltre l'ipotesi di una immutata pressione fiscale. In tal caso il reddito disponibile delle famiglie (tenuto anche conto dei trasferimenti netti dalla pubblica amministrazione e dei redditi degli imprenditori individuali) potrebbe crescere nel 1976 del 2 - 2,5 per cento in termini reali. Dato un probabile aumento della propensione al consumo — sia per il basso livello toccato nel 1975, sia per la decelerazione del processo inflazionistico — la spesa per consumi

privati nel 1976 potrebbe crescere del 3 per cento in volume.

Le previsioni circa l'aumento del reddito disponibile delle famiglie risentono, tra le varie componenti, in particolare sia del tasso salariale stimato, sia dei livelli di occupazione attesi: l'ipotesi di crescita della massa salariale precedentemente accennata, implica una stazionarietà rispetto al 1975 del « monte ore ». È da rilevare infatti che nel settore industriale l'anno in corso è caratterizzato da una flessione assoluta della produttività poichè la caduta della produzione è stata superiore a quella del « monte ore »: un recupero di produttività nel 1976 presuppone pertanto, almeno una stazionarietà del « monte ore » sui bassi livelli attuali.

Si può pertanto concludere, in base alle assunzioni fatte circa la domanda interna ed estera, che — nell'ipotesi che il rapporto in termini reali importazioni-reddito ritrovi il livello medio degli anni precedenti l'ultimo biennio — si arriva ad una valutazione del 2 per cento del tasso di crescita del prodotto interno lordo nel 1976 e ad un aumento, sempre in termini reali, del 4 per cento delle importazioni.

Dal canto suo il tasso di incremento dei prezzi al consumo — nelle ipotesi già formulate circa il contesto internazionale e nei limiti assunti circa l'incremento dei tassi salariali — non dovrebbe discostarsi di molto da quello constatato nel più recente periodo. Ciò comporterebbe, nella media del prossimo anno, un aumento del 10 per cento circa rispetto al livello medio del 1975.

Per i prezzi dei beni di investimento, viceversa, la crescita potrebbe risultare più sostenuta, anche per la più stretta relazione esistente in questo caso tra livelli dei prezzi e costo del lavoro per unità di prodotto.

3. — Dalle stime previsionali relative al 1976 si evince che le misure decise dal Governo — e ancora all'esame delle Camere per la conversione in legge — sono il principale stimolo espansivo introdotto in un'economia gravemente colpita dalla crisi e sostanzialmente priva, in questo momento, di propensioni favorevoli alla crescita. Alla stima degli effetti che tali misure potranno provocare si

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

lega la possibilità che nel 1976 l'economia italiana ritrovi un modesto tasso di crescita, determinabile, come si è visto, intorno al 2 per cento. L'impulso dato dalla spesa pubblica agli investimenti, (frenandone la tendenza precipitosa alla caduta e favorendone la ripresa nella seconda parte dell'anno), un miglioramento nei consumi privati e una moderata ripresa delle esportazioni in linea con il cauto risveglio della domanda mondiale: ecco i fattori che possono consentire, in un anno che non appare ancora, a livello internazionale, di vera e propria uscita dalla crisi, un recupero — ancora soltanto parziale — dei livelli perduti nell'attività produttiva a seguito della recessione. Difficilmente, però, trattandosi di un semplice recupero, i livelli di occupazione potranno migliorare. Questo vale per la media dell'anno, essendo però evidente che il secondo semestre potrà fornire un quadro tale da comportare già il conseguimento di qualche nuovo traguardo di crescita. È evidente, in ogni caso, che il riassorbimento del potenziale di forze di lavoro formatosi nel periodo recessivo implicherebbe uno slancio nello sviluppo assai maggiore.

Questo non potrà aversi, tuttavia, finché incomberà sulla nostra economia il vincolo posto dall'andamento della bilancia dei pagamenti, le cui caratteristiche strutturali sono state profondamente alterate dalla modificazione delle ragioni di scambio al cui centro è il prezzo del petrolio, di cui è recentissimo l'ulteriore aumento. L'allentamento sostanziale di questo vincolo non può essere ottenuto, però, che con azioni di vasta portata — in senso tecnico, finanziario, imprenditoriale — le quali accrescano la nostra capacità di esportare e attivino produzioni sostitutive di importazioni. Di tali azioni si discorre nel successivo capitolo quinto: esse, però, pur dovendo essere avviate senza perdita di tempo, non sono comunque tali da poter recare effetti nel breve periodo sui nostri conti con l'estero.

4. — In tale quadro va considerata l'imminente vicenda dei rinnovi contrattuali nel settore privato, che interesseranno il 60 per cento circa dei lavoratori dell'industria e il

34 per cento circa dei lavoratori del terziario, con un'influenza decisiva, quindi, sull'intera massa salariale, sul sistema dei costi e su quello dei prezzi. Il livello retributivo già acquisito a fine 1975 comporta già, per la media del 1976 rispetto alla media del 1975, un aumento della massa salariale superiore al 5 per cento. L'effetto degli aumenti di contingenza che possono essere previsti in base all'attuale rallentata tendenza del tasso di inflazione, unitamente ad altre cause, tra cui effetti ritardati dei precedenti contratti, porta, nell'insieme, a una previsione di incremento già scontato dalla massa salariale — in condizioni di occupazione sostanzialmente stabile — dell'ordine del 10 per cento (media 1976 su media 1975). Questo indipendentemente dai rinnovi contrattuali. Indipendentemente da tali rinnovi quindi si avrebbe un pratico adeguamento del salario nominale per unità lavorativa all'aumento del costo della vita.

Ogni ulteriore aumento salariale che dovesse scaturire dai rinnovi imminenti — superati i modesti margini di elasticità offerti dai prevedibili incrementi nella produzione e nella produttività — non potrà che ripercuotersi ulteriormente sui costi delle imprese interessate ai rinnovi e sul sistema dei prezzi. Di qui successivamente, sulla concorrenzialità delle nostre produzioni e, pertanto, sui conti con l'estero.

Da ciò discende che l'andamento degli imminenti rinnovi contrattuali — nella misura in cui venga ad influire negativamente sulla bilancia dei pagamenti — si può porre in conflitto con la ripresa produttiva e degli investimenti, in quanto questa, a sua volta, come si è già detto, preme direttamente sulle importazioni del nostro sistema economico, senza che ad esso vengano, dalle condizioni internazionali, adeguate occasioni compensative in termini di esportazioni.

Naturalmente l'andamento dei negoziati sindacali influirà altresì sulla stessa attribuzione dei maggiori margini di reddito prodotto e degli incrementi di produttività a investimenti o consumi, a incrementi salariali di già occupati o alla creazione di nuovi posti di lavoro.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Adottando determinate soluzioni contrattuali — le quali implicino incrementi salariali ed altri aumenti di oneri gravanti sul costo del lavoro — si adottano quindi automaticamente scelte relative al livello della ripresa futura, del tasso di inflazione, delle difficoltà finanziarie esterne del paese. Aggravi molto moderati sui costi di lavoro, che si limitino a variare solo di qualche punto — intorno ai margini di elasticità anzidetti — l'effetto atteso da fattori ante-contrattuali, potranno, a seconda della misura, evitare o contenere la portata di tali implicazioni. Aggravi maggiori, viceversa, verrebbero a riprodurre rapidamente condizioni non sostenibili nella nostra posizione esterna, nei tassi di inflazione, e quindi sulla stessa possibilità di avviare e mantenere la ripresa sui

livelli previsti. La previsione, infatti, di un aumento del reddito nazionale dell'ordine del 2 per cento per il 1976 poggia sull'ipotesi di una soluzione moderata, lungo le linee indicate, degli imminenti conflitti di lavoro.

5. — In relazione al menzionato vincolo della bilancia dei pagamenti, aggravato dal recente ultimo aumento del prezzo del petrolio che imporrà un ulteriore esborso valutario dell'ordine di circa 500 miliardi annui di lire, si renderà necessario riprendere la politica di contenimento dei consumi energetici privati, anche in considerazione del fatto che la sia pur moderata ripresa trascinerà con sé un maggior fabbisogno energetico per usi produttivi.

CAPITOLO V

PROBLEMI DI RICONVERSIONE E RIQUALIFICAZIONE DELLA NOSTRA ECONOMIA

1. — Le possibilità di espansione della nostra economia incontrano, come si è visto, anche al di là del presente stato di crisi, limiti oggettivi, i quali si possono sintetizzare nell'indebolimento strutturale della nostra capacità esterna di pagamento corrente. Fattore principale, ma non unico, di tale mutamento (rispetto al regime di eccedenze che nelle partite correnti della bilancia dei pagamenti si sono formate pressochè ininterrottamente per una dozzina di anni fino al 1972) è stato il deterioramento dei *terms of trade* determinato dall'aumento del prezzo del petrolio, voce essenziale delle nostre importazioni.

Stabili miglioramenti nella dinamica dei mercati mondiali potrebbero ripercuotersi favorevolmente sulla nostra situazione economica, allargando lo spazio per le nostre esportazioni e provocando così flussi regolari di maggiori entrate valutarie. Non è però dato per ora, fare affidamento su tale prospettiva, nell'incertezza che caratterizza le previsioni relative ai tassi di crescita dell'economia mondiale nei prossimi anni.

Nella Relazione previsionale e programmatica per il 1975 vennero indicate le linee fondamentali di un programma di riconversione della nostra economia, orientato principalmente alla finalità di ridurre il grado di dipendenza dall'estero, attraverso una riorganizzazione dell'offerta e un concomitante e complementare orientamento dei consumi. Come parte integrante di un tale programma veniva considerata l'opera di risanamento della finanza pubblica, condizione per mettere il bilancio pubblico in grado di soddisfare al duplice compito dell'esercizio, in ogni

e qualsiasi congiuntura, di una funzione compensatrice atta a conseguire il desiderato livello di domanda globale, e di garantire una progressiva migliore ripartizione delle risorse fra usi privati e sociali, a favore di questi ultimi. I principi esposti in materia nella Relazione trovarono conforto nelle indicazioni delle autorità comunitarie, formulate in occasione delle operazioni di finanziamento stipulate nel 1974.

I problemi posti, e solo limitatamente risolti in passato, di potenziamento dei servizi sociali e di sviluppo del Mezzogiorno, vanno collocati in questo nuovo quadro di riferimento e devono trovare in esso le occasioni per nuove iniziative che consentano di avviarli a soluzione. Un nuovo orientamento dei consumi comporta infatti un peso maggiore e crescente da darsi a consumi sociali avvenuti, fra l'altro, minor contenuto di importazioni. Talune direttrici di azione intese a meglio equilibrare il rapporto fra importazione e produzione interna di determinati beni o servizi — come quelle che investono il settore agricolo, ma non solo questo — passano principalmente per un nuovo impulso della politica meridionalistica. Nell'uno come nell'altro caso la redistribuzione dei compiti e la collaborazione fra amministrazione centrale e regioni sarà tratto essenziale di procedimenti volti ad assicurare un sistema di decisioni più diffuso e di risultanze più efficaci. La nuova legislazione per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, la legislazione urbanistica di improrogabile imminente rinnovo, taluni programmi settoriali coinvolgenti competenze regionali, saranno il banco di prova di nuove procedure intese a

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

superare — attraverso la valorizzazione dell'istituto regionale e delle autonomie locali — tradizionali lacune dell'intervento centralizzato.

2. — I provvedimenti anti-recessivi approvati dal Governo in agosto mediante decreti-legge anticipano taluni interventi di più ampia portata lungo le direttrici individuate come essenziali per l'opera di riconversione produttiva: così nel campo dei trasporti ferroviari e urbani, dell'agricoltura e della zootecnia, dell'edilizia residenziale. Tali interventi non sostituiscono però l'esigenza di un'ampia e articolata programmazione settoriale nei campi anzidetti. Singole amministrazioni hanno poi, dal canto loro, posto allo studio programmi di lavoro in ambiti come quello energetico, indicato da tempo come essenziale nel quadro della riorganizzazione produttiva della nostra economia, o come quello chimico, per il quale esistono complessi problemi di scelta in materia di riadattamento alle mutate condizioni di approvvigionamento e di mercato, di finanziamento, di localizzazione.

Occorre prendere atto, tuttavia, che, nell'insieme, le iniziative avviate nei vari campi si trovano a un livello meno avanzato di quanto sarebbe opportuno per influire tempestivamente sulle incertezze presenti con un quadro sicuro atto a indicare le direzioni di marcia della nostra economia, che il Governo sostiene e intende potenziare. Nè il loro grado di coordinamento appare molto soddisfacente. Si pone al riguardo un problema di programmazione, il quale non sorge da astratte pretese accentratrici o globalizzanti, bensì dalla necessità di assicurare, da un lato la convergenza e coerenza delle molteplici linee di azione rispetto alle finalità che sono state definite in base alle esigenze poste in primo luogo dalla nostra mutata posizione economica internazionale e, dall'altro, la collaborazione al lavoro preparatorio delle decisioni dell'insieme del settore pubblico, nella sua nuova realtà istituzionale Stato-Regioni, da parte dei principali agenti del settore produttivo (imprese e sindacati), assicurando, altresì, il concorso costante delle istituzioni finanziarie alla definizione di tempi e modalità di alimentazione dei programmi.

L'impegno coordinato di amministrazioni centrali diverse, regioni, sindacati, imprese, istituti di credito, è condizione essenziale perchè l'insieme delle iniziative in cui deve prendere corpo un programma di riorganizzazione, riqualificazione, riconversione del nostro apparato produttivo, si renda concreto. Sede naturale di questo impegno — che richiede verifiche della disponibilità di operatori e di sindacati, costanti collegamenti inter-amministrativi, approfondimenti tecnici di varia provenienza, determinazione di coerenze economiche e finanziarie — non possono che essere gli organi della programmazione. Da essi dovrà partire dunque, nel quadro che gli incontri in corso con le organizzazioni sindacali permetteranno di definire, una svolta intesa a preparare l'innesto, sulla ripresa prevista per il prossimo anno, di una ricostituzione di condizioni durature di sviluppo su nuove basi.

3. — Particolare importanza ha, fra tutti gli impegni destinati a modificare lo sviluppo della nostra economia e la strumentazione della politica economica che tale sviluppo deve guidare, l'opera di risanamento della finanza pubblica. Funzionalità del sistema fiscale, articolazione, strumentazione delle forme di finanziamento delle pubbliche amministrazioni, modi di composizione ed efficienza della spesa, sono i tre aspetti principali di questo problema. Centrale fra tutti, in quanto necessario punto d'avvio, è il problema della riorganizzazione dell'amministrazione fiscale.

In questo campo è ora in atto un serio impegno organizzativo e amministrativo che richiederà comunque alcuni anni. Elemento fondamentale della revisione delle procedure e del riordinamento amministrativo sarà la meccanizzazione degli uffici. Inoltre il problema riguarda la preparazione dei funzionari.

Con la legge 8 marzo 1975, n. 49 sono stati stabiliti nuovi termini per l'anagrafe tributaria e si è ritenuto opportuno effettuare una verifica di quanto sinora fatto in ordine alle procedure ed al dimensionamento dei mezzi dell'anagrafe stessa, affidandone l'incarico alla Società italiana sistemi informativi elettronici per azioni — ITALSIEL, del gruppo

IRI, con la quale è stata stipulata in data 12 marzo corrente anno un'apposita convenzione.

Nell'ambito della predetta convenzione, la Società consulente ha già iniziato la propria attività attraverso l'azione coordinata di cinque gruppi di lavoro, i quali riferiscono con periodicità quindicinale ad un'apposita Commissione di coordinamento, sulla rideterminazione degli obiettivi finali ed intermedi di automazione delle procedure degli uffici, con particolare riguardo alle aree funzionali degli Uffici distrettuali delle imposte dirette, degli Uffici del registro e degli Uffici IVA.

Ciò consente di esaminare la situazione operativa dei settori impositivi che forniscono la parte più consistente delle entrate tributarie e di progettare l'adeguamento strutturale degli stessi alle esigenze della riforma ed a quelle del funzionamento dell'anagrafe tributaria. Collateralmente si è posto allo studio il problema dell'attribuzione del numero di codice fiscale.

L'anagrafe tributaria si propone, infatti, di conseguire due finalità interconnesse, e cioè la meccanizzazione delle procedure di lavoro all'interno degli uffici impositori e l'acquisizione ed elaborazione dei dati indicativi della capacità contributiva dei singoli soggetti d'imposta, con la loro resa in disponibilità agli organi accertatori, al fine di rendere più efficace ed incisiva l'azione di controllo delle dichiarazioni.

Nel quadro della programmata rideterminazione degli obiettivi a breve e medio termine, la prima finalità, e cioè la meccanizzazione coordinata degli uffici finanziari, assume prospettive ed intenti di più vicina realizzazione, sia pure gradualmente considerata, mentre quella concernente l'elaborazione e la resa in disponibilità dei dati per gli accertamenti potrà essere attuata in una fase suc-

cessiva, soprattutto in funzione delle modalità e dei tempi di acquisizione delle notizie, che sono stati fissati con apposite norme di legge.

A questi fini, e per predisporre la disponibilità delle risorse umane necessarie alla gestione di questo nuovo servizio indirizzato agli accertamenti con l'uso dei mezzi di elaborazione elettronica dei dati, è stato approvato dal Parlamento un provvedimento legislativo con il quale vengono ampliati i ruoli organici del personale di meccanografia del Ministero delle Finanze nei limiti indispensabili alla gestione della grande mole di notizie che devono essere trattate.

In un tale quadro, riveduto il sistema a livello periferico e centrale e con la disponibilità dei mezzi umani richiesti, l'anagrafe tributaria potrà esplicare la sua funzione essenziale di raccolta e di elaborazione sul piano nazionale dei dati e delle notizie e lo smistamento agli uffici preposti all'accertamento ed al controllo.

Un tale strumento consentirà, quando sarà a regime: di correlare le dichiarazioni prodotte ai fini dell'IVA con quelle relative alle imposte sui redditi per i contribuenti che esercitano attività industriali, commerciali, professionali, ecc.; di individuare per i suddetti contribuenti anche elementi indiretti di capacità contributiva attraverso l'instaurazione di efficaci controlli; di segnalare una redditualità realizzata ma non dichiarata, attraverso elementi di conoscenza mediati, come ad esempio i trasferimenti immobiliari e l'analisi dei beni mobili registrati.

Tutto ciò condurrà ad individuare gli elementi che concorrono a formare la base imponibile dei singoli contribuenti, creando finalmente le condizioni per l'eliminazione dell'evasione e per la migliore perequazione del carico tributario.