

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. XIII
N. 1

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA
PER L'ANNO 1977

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

E DAL MINISTRO DEL TESORO
(STAMMATI)

il 30 settembre 1976

INDICE

—

CAPITOLO I.

L'evoluzione economica nel 1976 *Pag.* 3

CAPITOLO II.

Le politiche antirecessive, la ripresa e le prospettive nell'economia mondiale » 9

CAPITOLO III.

Le prospettive per il 1977 » 14

CAPITOLO IV.

La finanza pubblica » 18

CAPITOLO V.

Le azioni programmatiche. Conclusioni » 27

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE ECONOMICA NEL 1976

1. — Nel presentare, ora è un anno, la « Relazione previsionale e programmatica » si prendevano le mosse da un quadro congiunturale particolarmente pesante. Nel terzo trimestre del 1975 l'economia italiana toccava infatti il punto inferiore della recessione: il momento, cioè, in cui l'attività di produzione aveva raggiunto i livelli più bassi e il grado di utilizzazione della capacità produttiva era maggiormente sceso. Contemporaneamente però, alla fase recessiva si accompagnava un allentamento delle tensioni e degli squilibri che avevano caratterizzato il periodo precedente: il tasso di inflazione si portava su valori più accettabili e la bilancia dei pagamenti correnti tornava in equilibrio.

Si andava delineando, frattanto, una ripresa nella economia dei principali paesi occidentali. Come si vedrà meglio più avanti, tale ripresa trovava di fatto ovunque impulso in fattori simili. Fra questi, al primo posto l'esaurirsi di un ciclo di scorte sensibilmente accentuato ed un progressivo recupero della domanda di consumo, favorita da politiche di sostegno dell'occupazione e dei redditi ed orientata nuovamente verso quei prodotti industriali che maggiormente avevano risentito in precedenza della caduta della domanda finale.

Anche in Italia, così come negli altri paesi, la ripresa acquistava poi in breve un apprezzabile vigore. Già nel quarto trimestre la produzione industriale superava di quasi il 5 per cento quella del trimestre precedente.

Lo stimolo all'attività produttiva proveniva, in particolare, dalla domanda interna di beni e servizi di consumo e dalla domanda estera, sospinta dalla ripresa che si andava generalizzando sul piano internazionale. Emergeva l'opportunità che il proces-

so di ripresa venisse sostenuto mediante azioni volte sia a favorire un ulteriore sviluppo delle esportazioni, sia a sollecitare la componente investimenti della domanda interna. Si andava così configurando una politica di deciso rilancio, che rispondeva alle richieste espresse tanto dall'opinione pubblica nazionale quanto da sedi internazionali.

Si delineava pertanto un quadro di rilancio imperniato su elementi che in parte venivano posti in atto con tale finalità e in parte erano il frutto di un'evoluzione spontanea, e che si alimentavano vicendevolmente: provvedimenti in favore delle esportazioni, dilatazione del disavanzo di cassa del settore statale, riduzione dei tassi di interesse.

La ripresa in atto ne traeva effettivo beneficio nella intensità; ma non nella diffusione al settore degli investimenti, né nella capacità di rimuovere o attenuare i sottostanti condizionamenti strutturali, che essa contribuiva anzi a rendere di nuovo manifesti nell'ultimo scorcio dell'anno, nella forma di rinnovate tensioni nella bilancia dei pagamenti e nella dinamica dei prezzi interni.

2. — Il contesto congiunturale in cui si apriva il 1976 era dunque sensibilmente diverso da quello, fortemente recessivo, che aveva caratterizzato l'inizio del 1975. Mentre allora i livelli di attività erano ancora condizionati dagli effetti depressivi esercitati sulle componenti della domanda interna dalle politiche adottate nel 1974 per riportare entro limiti tollerabili il disavanzo della bilancia dei pagamenti ed il tasso di inflazione, l'inizio del 1976 vedeva consolidarsi il recupero dell'attività produttiva, avviatosi nella parte finale del 1975.

Le favorevoli spinte congiunturali si innestavano però su un tessuto economico an-

cora travagliato da gravi condizionamenti strutturali che non tardavano a far riemergere, accanto ai fattori positivi della ripresa, le difficoltà di raggiungere gli equilibri faticosamente perseguiti negli ultimi anni.

Crescevano al contempo le difficoltà di comporre, con gli strumenti di politica economica disponibili, esigenze ed obiettivi che i vincoli interni ed esterni al nostro sistema economico ponevano come contrapposti o non simultaneamente raggiungibili: così la possibilità di garantire la prosecuzione della crescita dell'economia, e quindi di difendere i livelli dell'occupazione, e la opportunità di avviare una politica di investimenti (che consentisse tra le altre cose di affrontare alla radice i problemi strutturali che travagliano il nostro apparato produttivo sia indebolendone la posizione competitiva in campo internazionale sia accrescendone la dipendenza dall'estero) non apparivano immediatamente conciliabili con l'esigenza di controllare il *deficit* della bilancia dei pagamenti e di porre freno alla inflazione.

Queste contraddizioni si delineavano con una certa chiarezza nel corso del primo semestre del 1976.

In questo periodo, eliminate quasi completamente le eccedenze di scorte di prodotti finiti, accumulate durante la fase recessiva per contenere gli effetti della forte riduzione degli ordini sui livelli di attività, il buon andamento della domanda determinava un considerevole incremento della produzione industriale. L'indice generale, diminuito tra il 2° trimestre del 1974 ed il 3° del 1975 di quasi venti punti percentuali, ne riguadagnava 5 nel quarto trimestre dello stesso anno ed altri 10 nei primi due trimestri del 1976. Anche il prodotto lordo interno a prezzi costanti si collocava, nella media dei primi 6 mesi, su livelli superiori di circa il 5 per cento rispetto a quelli del secondo semestre del 1975; la sua crescita fra l'estate del 1975 e la primavera del 1976 procedeva ad un ritmo del 9-10 per cento in ragione d'anno.

Andamenti significativamente diversi continuavano però a caratterizzare la fase di ripresa delle singole componenti della domanda e, di conseguenza, la dinamica dei settori produttivi da esse attivati.

Come già era emerso nel corso del 1975, anche nel 1° semestre del 1976 la ripresa degli investimenti appariva decisamente più

lenta rispetto a quella delle altre componenti della domanda interna, benché ad un loro rilancio fossero stati destinati alcuni provvedimenti, scontando così sia le ancora incerte prospettive di ripresa sia l'effetto degli ampi margini di capacità produttiva non utilizzata ereditati dal 1975; sempre più efficace era invece il sostegno ai livelli di attività proveniente dalle esportazioni.

La ripresa della produzione comportava un progressivo aumento delle ore lavorate per occupato mentre l'adeguamento del numero degli occupati nell'industria seguiva con un certo ritardo. Nel secondo trimestre del 1976, infatti, l'occupazione nel settore industriale si collocava ancora su livelli inferiori a quelli fatti registrare nel corrispondente periodo del 1975, quando, con un certo sfasamento temporale rispetto all'inizio della fase recessiva, prese più consistenza il processo di contenimento degli organici. Con riferimento agli indicatori del lavoro nella grande industria è possibile constatare come il sensibile aumento delle ore lavorate per occupato e la minore caduta del numero degli occupati, abbiano determinato un aumento delle ore complessivamente lavorate dell'1 per cento circa rispetto al 1° semestre del 1975. Anche il grado di utilizzo degli impianti recuperava nel corso degli stessi mesi quasi 6 punti percentuali rispetto al valore minimo toccato a fine 1975.

La ripresa produttiva del settore industriale (+8 per cento nel 1° semestre rispetto al corrispondente periodo del 1975), avvenuta in presenza di ampi margini di capacità produttiva inutilizzata, consentiva un miglior impiego dei fattori produttivi facilitando così un considerevole recupero dei livelli di produttività perduti nel 1975.

La dinamica più favorevole della produttività e la sensibile decelerazione del tasso di crescita dei salari, contribuivano ad attenuare l'incidenza del costo di lavoro per unità di prodotto che, pur aumentando in un periodo in cui in tutti i paesi industrializzati tale indicatore aveva segnato diffusi rallentamenti, faceva registrare incrementi decisamente più contenuti rispetto a quelli che ne avevano caratterizzato l'evoluzione nell'anno precedente.

3. — Contemporaneamente al manifestarsi della spirale espansiva ora descritta si ripresentava però il problema della bilancia dei pagamenti e si metteva in moto la rin-

corsa dei costi-prezzi destinata a vanificare in parte gli effetti.

La ripresa produttiva aveva determinato un aumento delle importazioni di merci che, dopo essere state nel primo semestre del 1975 al di sotto del 20 per cento circa di quelle del corrispondente periodo del 1974 per fattori ciclici che avevano esasperato l'effetto della caduta dei livelli di attività, riassorbivano integralmente la flessione riportandosi su livelli prerecessivi. La lira si svalutava nei confronti delle principali valute estere, fra il 20 gennaio (giorno in cui, fattesi insostenibili le pressioni al ribasso, veniva decisa la chiusura del mercato ufficiale dei cambi in assenza della possibilità di effettuare interventi della stessa portata di quelli effettuati nel triennio precedente) e l'inizio di maggio, del 22,5 per cento. L'indice dei valori medi unitari espressi in lire delle importazioni merci aumentava nell'arco dei primi sei mesi dello anno di quasi il 30 per cento. Il disavanzo dello scambio merci si allargava, su base doganale, da 1.063 miliardi nei primi sei mesi del 1975 a 1.266 miliardi nel secondo semestre dello stesso anno, a 3.069 miliardi nei primi sei mesi del 1976. E ciò avveniva nonostante un contemporaneo aumento (fra il primo semestre 1976 e il corrispondente periodo del 1975) delle esportazioni, valutabile nel 12 per cento circa in quantità e nel 30 per cento in valore. La bilancia valutaria chiudeva, a tutto giugno, con un disavanzo di 2.403 miliardi contro un disavanzo di 305 miliardi nel primo semestre del 1975.

Il problema dell'inflazione, ben lungi dall'essere risolto nel corso del 1975 nonostante la stabilità fatta registrare dai prezzi all'ingrosso nei primi otto mesi di quello anno, si ripresentava con particolare gravità all'inizio del 1976 dietro la spinta delle tensioni accumulate nell'anno precedente dal lato dei costi e il cui trasferimento sui prezzi era facilitato dall'ancora ampia liquidità dell'economia; a queste si aggiungeva ben presto l'effetto dei forti rincari in lire dei prodotti importati. Nei primi sei mesi del 1976 i prezzi all'ingrosso aumentavano del 19,6 per cento mentre iniziava il progressivo trasferimento di tali incrementi sulle quotazioni al consumo che riprendevano a salire ad un tasso mensile di circa il 2 per cento.

Il rilancio dell'inflazione erodeva così potere d'acquisto alle famiglie: il consisten-

te aumento dei salari nominali della grande industria (l'aumento dei guadagni medi mensili di fatto per operaio - 1° semestre 1976 - era del 14,6 per cento) si riduceva sensibilmente in termini reali (+0,4 per cento) per il progressivo aumento del costo della vita (+14,1 per cento).

La sostenuta dinamica dei prezzi favoriva un consistente aumento del fatturato in lire correnti delle imprese industriali (+28 per cento circa nel primo semestre) ma ciò contribuiva solo in parte a sanare gli squilibri nei conti economici ereditati dal 1975.

Nonostante la minore incidenza del costo del lavoro per unità di prodotto, risultante dalla ripresa della produttività, sensibile era l'aumento delle altre componenti di costo: oltre al già ricordato rincaro in lire delle importazioni di beni destinati alla trasformazione, si aggiungeva il rilevante aumento del costo del denaro.

4. — Le contraddizioni insite in questi andamenti e le tensioni che si manifestano nel sistema, facendo risaltare la rigidità del vincolo della bilancia dei pagamenti, hanno imposto, al principio del 1976, misure correttive di emergenza, intese soprattutto a ripristinare un certo equilibrio nei conti con l'estero.

Il 20 gennaio veniva chiuso il mercato ufficiale dei cambi, essendosi resa necessaria la sospensione degli interventi della Banca d'Italia a causa dell'ingente perdita di riserve delle precedenti settimane. Nella libera fluttuazione che ne seguiva, la lira perdeva persistentemente valore. Le autorità erano indotte ad adottare misure restrittive, che consistevano prevalentemente in provvedimenti di natura monetaria e valutaria anche perché, preparandosi la fine anticipata della sesta legislatura, si riducevano le possibilità di azione del Governo e del Parlamento.

Il tasso base di sconto e sulle anticipazioni era elevato in più riprese dal 6 per cento al 9 per cento (cui si sommano i 3 punti aggiuntivi). La riserva obbligatoria delle aziende di credito veniva aumentata sia sugli incrementi dei depositi sia, soprattutto, sulla loro consistenza di fine 1975. Venivano revocate le agevolazioni relative al finanziamento dei crediti all'esportazione, istituite nell'agosto 1975. Questi provvedimenti determinavano sia un riassorbimento della liquidità creata nell'ultima parte del 1975, sia una brusca ascesa dei tassi d'interesse, in particolare di quelli a

breve termine e bancari, i quali registravano un incremento anche in termini reali e ciò tenuto conto delle aspettative inflazionistiche degli operatori.

Mentre i provvedimenti menzionati erano tesi a contenere l'offerta netta di lire contro valute, la Banca d'Italia ricorreva al credito di istituzioni bancarie americane e tedesche per ricostituire riserve in valuta che consentissero di fronteggiare tale offerta di lire senza ulteriori cadute del cambio una volta riaperto il mercato ufficiale (1° marzo).

Nello stesso tempo venivano pure rivediti in chiave di stabilizzazione i programmi della politica economica per l'intero 1976, già concordati con la Comunità economica europea nel quadro del sostegno finanziario a medio termine accordato all'Italia. Le modifiche convenute comportavano un minore incremento del credito totale interno da 31.000 a 29.500 miliardi, da conseguire soprattutto mediante il contenimento del disavanzo di cassa del settore statale (da 14.800 a 13.800 miliardi).

Per conseguire tale contenimento si adottavano allora provvedimenti fiscali volti ad accelerare l'introito delle ritenute operate dalle aziende di credito sugli interessi relativi ai depositi e si elevava di un punto l'aliquota corrispondente.

All'inizio di maggio, accresciute pressioni sul mercato inducevano a prendere ulteriori provvedimenti restrittivi in materia valutaria e in particolare a reintrodurre, per la durata di tre mesi, il deposito obbligatorio infruttifero sugli acquisti di valuta. All'effetto diretto di riduzione della domanda di valuta si accompagnava quello di drenaggio di base monetaria per importi di 1.000-1.500 miliardi mensili. Alla scadenza l'obbligo del deposito previo veniva rinnovato per un altro trimestre (3 agosto-3 novembre) con il consenso delle autorità comunitarie, allo scopo di proseguire l'azione frenante sui nuovi acquisti di valuta e di evitare l'espansione della liquidità che sarebbe derivata dal rimborso di circa 3.600 miliardi costituiti in deposito all'inizio di agosto, ove ad esso non si fosse contrapposto il versamento di nuovi depositi.

Le misure valutarie di maggio si dimostravano rapidamente efficaci, forse anche perché i loro effetti si cumulavano con quelli differiti dei provvedimenti restrittivi adottati nei mesi precedenti e con i fattori

stagionali positivi che si presentano solitamente verso la metà dell'anno. Dopo il minimo storico del 5 maggio la quota della lira sul mercato dei cambi recuperava circa 5 punti percentuali. I prezzi interni registravano una decelerazione. La bilancia dei pagamenti entrava nella fase stagionale più favorevole e faceva registrare, nel mese di luglio, un saldo attivo.

5. — L'estate del 1976 ha trovato però il sistema economico italiano in una situazione di equilibri precari anche se non mancano aspetti positivi rispetto al periodo propriamente recessivo. Al pari di quanto avvenuto in altre economie, sono stati recuperati livelli produttivi di inizio 1974. La domanda di consumo appare ancora discretamente ben intonata mentre per i beni strumentali si avvertono spunti di ripresa settoriale, peraltro contrastati da livelli di capacità utilizzata degli impianti ancora particolarmente bassi e da prospettive di profitto incerte. Il consolidamento della ripresa internazionale e la svalutazione della lira favoriscono l'allargamento delle esportazioni, fattesi maggiormente competitive nei prezzi espressi in moneta esterna, maggiormente remunerative nei prezzi espressi in lire. La decelerazione intervenuta nei mesi estivi nell'ascesa dei prezzi e il contemporaneo andamento dei tassi retributivi nel bimestre luglio-agosto hanno avuto riflessi positivi sul potere di acquisto delle famiglie. Le entrate valutarie per turismo sono state nei mesi estivi sensibilmente cospicue. Nonostante le difficoltà in cui versano numerose imprese, il clima di attese degli operatori è apparso progressivamente meno pesante anche se sempre incerto.

I vincoli con cui il sistema deve confrontarsi si sono però fatti assai più restrittivi: per fatto congiunturale, per il progressivo degradarsi di specifiche situazioni strutturali, per la sempre minore elasticità degli strumenti di intervento. Una volta ancora, misure restrittive di emergenza hanno consentito, nei mesi più recenti, un assestamento, ma con l'inevitabile contropartita di un colpo di freno — per quanto attenuato dal favorevole andamento della domanda estera — ad una espansione che appena andava consolidandosi. Il dilemma tra espansione e più soddisfacente impiego dei fattori produttivi da un lato e sostanziali equilibri interni ed esterni, dall'altro, è ben lungi dall'essere risolto.

Considerati i tempi che normalmente intercorrono tra l'impiego degli strumenti della politica economica e il pieno esplicarsi dei loro effetti sull'economia, è da ritenere che l'evoluzione congiunturale degli ultimi mesi del 1976 e forse anche del 1977 dipenderà, in buona misura, oltre che da provvedimenti che potranno venire adottati nei prossimi tempi, anche dal corso assunto dalle variabili fiscali e monetarie nel periodo recente. Gli indicatori oggi disponibili al riguardo si riferiscono a giugno-luglio e riflettono quindi la situazione esistente all'inizio dell'attività dell'attuale Governo, quale risultava dal comportamento del sistema economico e delle politiche adottate.

Le spese dello Stato, correnti e di parte capitale, nei primi sette mesi dell'anno erano aumentate del 25,2 per cento su quelle dello stesso periodo del 1975 tenendosi al di sotto del limite concordato con la Comunità europea. A seguito della dinamica delle entrate, delle operazioni minori di Tesoreria e delle gestioni della Cassa depositi e prestiti e delle aziende autonome, il disavanzo di cassa del settore statale (al netto delle operazioni di consolidamento) benché risultasse nei sette mesi, superiore dell'11,3 per cento a quello del medesimo periodo dell'anno precedente, era comunque nei limiti degli impegni presi in sede comunitaria.

Il credito totale interno invece ha registrato nel primo semestre, sulla base di dati preliminari, una espansione superiore di circa 2.000 miliardi a quella prevista nei citati accordi: a vantaggio, in questa occasione, del settore privato e di quello pubblico non statale. La crescita della domanda di credito di questi settori — connessa alla ripresa dell'attività produttiva, all'aumento dei prezzi e al deposito sulle importazioni — ha tuttavia determinato una scarsità del volume di credito, in termini reali, testimoniata altresì dal forte rialzo dei tassi di interesse, nominali e reali, registrato nel semestre.

Dagli andamenti descritti, relativi al primo semestre, risulta, tra l'altro, che il margine di incremento del credito totale realizzabile nel secondo semestre entro il limite convenuto per l'intero anno — limite reso inderogabile dalle esigenze di equilibrio esterno ed interno — potrebbe rivelarsi molto modesto, in caso di persistente ripresa produttiva; e che la decelerazione del-

la disponibilità reale di credito, registrata nel primo semestre, potrebbe d'altro lato spiegare i suoi effetti restrittivi sull'economia nei prossimi tempi.

6. — I consuntivi globali dell'anno in corso possono considerarsi ormai largamente predeterminati anche perché i provvedimenti che verranno adottati nell'ultima parte dell'anno esplicheranno i loro effetti sull'andamento degli aggregati economici prevalentemente nel 1977.

Sulla base di tali considerazioni e compiendo valutazioni sull'evoluzione del sistema nella restante parte del 1976 in base agli indicatori economici più recenti, si possono fare alcune previsioni sui risultati finali dell'anno.

La ripresa delineatasi nel 1976, pur tra le incertezze e le difficoltà in precedenza descritte, dovrebbe consentire una crescita del prodotto interno lordo a prezzi 1970, tra il 4 ed il 5 per cento grazie ai risultati particolarmente soddisfacenti conseguiti dall'industria in senso stretto e dal settore dei servizi; andamenti riflessivi si prevedono invece per il prodotto dell'agricoltura e delle costruzioni.

Le valutazioni che si possono formulare sugli impieghi, confermano, accanto al miglioramento dei consumi (attorno al 3 per cento rispetto al 1975 sempre a prezzi costanti), l'ulteriore arretramento degli investimenti fissi lordi (— 2 per cento circa) e il consistente sostegno ai livelli di attività provenienti dalla domanda estera (si prevede che le esportazioni dei beni e servizi aumentino in quantità dell'11 per cento). Per le importazioni, ad un aumento di quantità del 10 per cento, si dovrebbe accompagnare un rilevante aumento dei prezzi impliciti (+ 23,8 per cento) che si contrappone alla minore crescita di quelli delle esportazioni (+ 17,4 per cento): in valori, quindi, emergerebbe un aumento più rilevante delle importazioni di beni e servizi (+ 36,2 per cento) rispetto alla crescita delle esportazioni (+ 30,3 per cento).

Uno sviluppo relativamente più elevato del prodotto nazionale rispetto alle previsioni ha comportato, oltre ad un peggioramento del *deficit* della bilancia dei pagamenti e ad un pesante deprezzamento della lira, un tasso annuo d'inflazione valutabile, sulla base del deflatore degli impieghi, intorno al 18,9 per cento, superiore cioè a quello in precedenza previsto.

L'aumento della massa salariale, salita a sua volta intorno al 21,9 per cento, ha sottinteso un consistente incremento del potere d'acquisto dei lavoratori, che si è tradotto tuttavia in un aumento del 16,7 per cento del costo del lavoro per unità di prodotto. È ulteriormente peggiorata la situazione della finanza pubblica. Si è squilibrata la bilancia dei pagamenti mentre è ulteriormente aumentato l'indebitamento verso l'estero.

I risultati complessivi del 1976 confermano quindi ancora una volta l'esiguità dello spazio lasciato dai vincoli strutturali

alle possibilità di un equilibrato sviluppo del sistema e l'esigenza prioritaria di allentare tali vincoli per avviare tale processo.

A questo riguardo emerge l'opportunità che la politica congiunturale assuma, nel frattempo, un corso per quanto possibile stabile, per evitare che l'effetto ultimo di interventi troppo ambiziosi sul piano della stabilizzazione di brevissimo periodo sia quello di accrescere, invece di ridurre, la instabilità dell'economia e di costringere così al rinvio anziché alla soluzione, dei vincoli strutturali.

CAPITOLO II

LE POLITICHE ANTIRECESSIVE, LA RIPRESA E LE PROSPETTIVE NELL'ECONOMIA MONDIALE

1. — Il tasso annuo di crescita della produzione industriale nei paesi OCSE, durante il periodo fra il settembre 1975 e il marzo scorso, è risultato pari all'11 per cento. Il prodotto interno lordo è aumentato ad un tasso di circa il 7,3 per cento.

Questo andamento divergente delle due grandezze dipende dal fatto che, nell'insieme dell'area OCSE, la recessione si era manifestata soprattutto con la caduta dell'attività industriale, che fra il secondo trimestre del 1974 e il secondo trimestre del 1975 fu pari all'11 per cento mentre il prodotto lordo diminuiva, nello stesso arco di tempo, del 3,5 per cento.

Il fatto che la recente recessione si sia concentrata in misura assai maggiore che nei cicli passati sul livello di attività dell'industria, ha determinato un'evoluzione ciclica delle importazioni assai più pronunciata che nelle precedenti recessioni: tra il secondo trimestre del 1974 e il secondo trimestre del 1975 le importazioni dell'area OCSE sono diminuite di circa il 12 per cento; l'aumento verificatosi nei 12 mesi successivi è pari a circa il 10 per cento.

La fase espansiva, la cui intensità supera non solo le previsioni formulate nell'estate del 1975, ma anche quelle del successivo autunno, ha interessato anzitutto gli Stati Uniti. Si è poi propagata al resto dei paesi industrializzati, sia dietro l'effetto trainante esercitato dalla domanda americana (che è pari a circa il 40 per cento di quella complessiva dell'area OCSE) sia a seguito delle politiche monetarie e fiscali espansive, adottate quasi ovunque nei paesi industrializzati e di cui si dirà dopo.

Negli USA, nel secondo trimestre di quest'anno il prodotto lordo era di circa il 9 per cento più alto del livello raggiunto al

punto di svolta inferiore dell'attuale ciclo (primo trimestre del 1975) e circa il 2 per cento più alto del massimo ciclo precedente (quarto trimestre del 1973). Nella Repubblica Federale Tedesca, come in Italia e in Francia, la produzione nel maggio scorso ha raggiunto il livello massimo conseguito prima dell'inizio della recessione.

La eccezionale tenuta delle importazioni tedesche nel 1975 ha costituito una delle forze stabilizzanti dell'area OCSE e segnatamente dell'Europa continentale: mentre aveva luogo l'accennata flessione del 12 per cento delle importazioni per l'intera area, le importazioni tedesche aumentavano infatti dell'8 per cento. Si tenga presente che, per la Francia e l'Italia, la Repubblica Federale costituisce il principale mercato di sbocco delle esportazioni.

Le componenti della domanda che hanno determinato la fase espansiva nelle varie economie nazionali sono state, come nelle fasi cicliche precedenti, l'accumulazione delle scorte, lo sviluppo della domanda dei consumi privati e gli investimenti nell'edilizia residenziale.

Per quanto riguarda le scorte, il movimento di ripresa si spiega tenendo presente la massiccia decumulazione avvenuta dovunque, durante la fase recessiva, per il venir meno delle aspettative inflazionistiche e per il diffuso pessimismo sulle possibilità di ripresa prevalente ancora 15 mesi fa, nonché per la generale sopravvalutazione della caduta dell'attività produttiva rispetto a quella che ebbe effettivamente luogo. Inoltre una spinta espansiva ugualmente consistente è stata esercitata, nelle varie economie, dall'aumento della domanda privata per consumi, oltretutto, limitatamente ai paesi prima indicati, dagli investimenti nel-

l'edilizia residenziale. Questo processo espansivo è la diretta conseguenza delle politiche monetarie e fiscali adottate a tal fine.

2. — Negli Stati Uniti, in Germania occidentale e nel Giappone l'orientamento della politica monetaria nel corso della fase recessiva e della ripresa, è consistito nel definire un tasso di crescita dell'offerta di moneta che corrispondesse all'obiettivo di consentire (a un livello di tassi ritenuti compatibili con un adeguato impulso degli investimenti) l'espansione della domanda di moneta, indotta dalla crescita monetaria del reddito.

Le politiche monetarie perseguite hanno in generale tenuto conto, con le qualificazioni che verranno più avanti accennate, della circostanza che, con livelli crescenti del reddito monetario e con il miglioramento della situazione finanziaria del settore privato (riflesso del crescente indebitamento pubblico), si verifica un consistente aumento della domanda di moneta. L'espansione dell'offerta di base monetaria è stata generalmente tale da consentire, a livello dei tassi indicati, la formazione della maggiore domanda di moneta dovuta sia alla causa suddetta, sia alla più elevata preferenza per la liquidità che si verifica solitamente in presenza di depressioni dell'attività produttiva e dell'occupazione. Nel complesso, però, le politiche monetarie, se giudicate sotto il profilo della evoluzione della offerta di moneta, sono state generalmente più caute che nelle precedenti recessioni. E ciò nonostante l'assai maggior caduta dell'attività economica avvenuta nel 1975. Tale comportamento è stato motivato dalla volontà di non provocare stimoli inflazionistici nella economia e dall'opinione che così si sarebbe contribuito alla progressiva riduzione delle aspettative inflazionistiche.

3. — La maggiore spinta della ripresa della domanda è venuta, come dopo le precedenti recessioni, dalla politica fiscale. Amplicissima è la variazione registrata (nel 1975 rispetto al 1974) nel rapporto fra indebitamento netto della Pubblica Amministrazione e prodotto nazionale nei vari paesi.

Nella Germania federale, alla spinta espansiva dovuta alla politica fiscale, si è aggiunto un efficace provvedimento di stimolo degli investimenti fissi lordi, adottato nel dicembre 1974. La caratteristica princi-

pale del provvedimento fu di assicurare, a carico del bilancio federale, un contributo pari al 7,5 per cento della spesa per investimenti fissi fatta a fronte di nuovi impianti ordinati o iniziati entro il 30 giugno 1975 e la cui consegna e messa in opera avesse luogo entro e non oltre il 30 giugno 1976 (nel caso di macchinari), il 30 giugno 1977 (nel caso di costruzioni edilizie e non), il 30 giugno 1978 (nel caso di grandi progetti nel settore dell'energia).

Il successo ottenuto dal provvedimento è tra l'altro comprovato dal fatto che misure analoghe sono state adottate anche altrove. Con riferimento al 1975 si stima che esso abbia prodotto nella Repubblica federale una maggiore attività produttiva di beni di investimento in macchine e attrezzature (da utilizzare all'interno) in misura pari al 3 per cento della spesa nazionale per questa categoria di beni. Il provvedimento contribuisce anche ad aumentare gli utili aziendali e, a motivo di ciò, ha consentito di mantenere un livello degli ordini in aumento anche dopo la scadenza dei termini prima indicati.

In Europa e in Giappone il contributo degli acquisti pubblici di beni e servizi sul totale dello stimolo espansivo fornito alla domanda aggregata dal bilancio della pubblica amministrazione è stato assai maggiore che negli Stati Uniti. Il maggior contributo all'aumento della domanda aggregata recato nei paesi europei dagli acquisti suddetti è quasi per intero spiegato dall'aumento delle competenze dei dipendenti. Però, ovunque, nei principali paesi industrializzati, la componente principale della politica fiscale espansiva è stata costituita dalle variazioni intervenute nel prelievo fiscale netto sulle famiglie. Queste variazioni ammontano in Europa a circa il 60 per cento della spinta iniziale dovuta al bilancio pubblico, rispetto a circa il 90 per cento negli Stati Uniti. Fra i paesi europei, la Germania ha una percentuale prossima a quella USA, cioè l'80 per cento.

Con riferimento alle variazioni intervenute nel prelievo netto sul reddito disponibile delle famiglie, si riscontra nuovamente una sostanziale differenza fra la politica fiscale posta in atto negli Stati Uniti e in Europa. Nei paesi del vecchio continente, la variazione del prelievo ha assunto principalmente la forma di un aumento dei trasferimenti.

Si può notare al riguardo che la riduzione del prelievo netto attuata prevalentemente

mente con minori imposte dirette concerne gli occupati in misura relativamente più ampia rispetto alla crescita dei trasferimenti. Ne discende quindi una moderazione nel comportamento dei salari. Ciò avvantaggia la successiva ripresa ciclica, in quanto, nella fase depressiva, le disponibilità di fonti interne delle imprese e il livello della produttività e dei profitti sono assai più compressi che gli altri redditi.

In conseguenza della politica fiscale suddetta, il reddito del lavoro dipendente, negli Stati Uniti, che al lordo delle imposte risultava diminuito, nel 1975, di oltre il 2 per cento, registrava, al netto della imposizione, un aumento in termini reali di circa l'1,5 per cento. Questo aumento è risultato più elevato di quello conseguito in termini reali, e al netto delle imposte del lavoro dipendente, in paesi ad elevata dinamica salariale, come l'Italia e il Regno Unito.

4. — Negli scorsi mesi l'intonazione espansiva della politica monetaria, e soprattutto di quella fiscale, nelle principali economie, è stata sensibilmente ridotta.

Per gli Stati Uniti ci si attende che la crescita della spesa pubblica, che negli scorsi due anni è stata maggiore di quella del prodotto nazionale, non porterà ulteriori significativi contributi allo sviluppo della domanda, sino alla fine del prossimo anno. Secondo i limiti della spesa pubblica definiti dal Congresso, l'aumento della spesa del governo federale (diversa da quella per la difesa) sarà nei prossimi 18 mesi la metà di quello registrato nei passati 18 mesi. La spesa da parte degli stati e delle amministrazioni locali potrà aumentare solo in modesta misura. La Riserva Federale, dal canto suo, ha adottato una politica più restrittiva, con l'obiettivo sia di esercitare un controllo antinflazionistico, sia di moderare lo sviluppo delle vendite a rate e i corsi dei titoli azionari e quindi della domanda per consumi privati (che negli USA dipende in maniera sensibile dalla ricchezza individuale).

Nella Repubblica federale tedesca la politica fiscale è decisamente aumentata di tono da qualche mese, soprattutto a seguito di aumenti del prelievo netto sulle famiglie. Nella media di quest'anno si prevede che il prelievo sulle famiglie aumenterà del 25 per cento dopo una diminuzione del 30 per cento nel 1975. Tale modifica è solo per il 60 per cento spiegata dalla diversa

evoluzione del reddito da lavoro dipendente. Lo scenario della politica economica è stato mutato al fine di consentire l'attesa e desiderata crescita degli investimenti fissi in impianti e attrezzature. Analoghe modifiche sono intervenute, a partire dalla primavera scorsa o in tempi più recenti, nell'orientamento della politica economica in Francia e nel Regno Unito.

La ripresa degli investimenti in impianti e attrezzature nei vari paesi non si è manifestata o ha finora avuto dimensioni modeste rispetto a quella che contrassegna i periodi di *boom*. Ciò è dovuto al fatto che, come è noto, la fase iniziale del ciclo espansivo si giova in misura assai modesta della domanda per investimenti fissi (diversi dall'edilizia residenziale). Solo in un secondo momento, migliorando il grado di utilizzo della capacità e l'andamento dei profitti, prende consistenza la domanda per nuova capacità. Con riferimento alle principali economie industrializzate, nel momento presente ci si trova esattamente nella fase in cui al moderarsi della spinta espansiva proveniente dalla domanda per consumi e dall'accumularsi di scorte, dovrebbe subentrare la crescita indotta dall'espansione della spesa per investimenti produttivi, dapprima limitata alle realizzazioni di modeste entità e poi estesa ai progetti d'investimento, i cui tempi di gestazione impiegano, secondo le stime correnti, non meno di sei mesi. Da questi progetti dipende l'espansione della capacità produttiva del sistema (e quindi dell'occupazione), la crescita della produttività — che si realizza grazie alle più moderne tecnologie incorporate nei nuovi impianti — l'offerta di nuove merci, la dinamica e la vitalità del sistema economico.

Nei tempi più recenti si nota ovunque un rallentamento nell'espansione della domanda effettiva: si tratta di una evoluzione che normalmente contrassegna il ciclo. Non è siffatto andamento a destare preoccupazione sull'andamento a breve dell'economia mondiale. Piuttosto i dubbi concernono la dimensione dell'incremento degli investimenti in impianti e attrezzature che avrà effettivamente luogo. Le autorità hanno, però, come si è detto, fatto « spazio » alla realizzazione di tale spesa, e nelle principali economie si è determinata la costellazione di elementi che contrassegna il ciclo di crescita degli investimenti: sufficientemente elevato grado di utilizzo della capacità, elevato livello dei profitti, accu-

mulazione di attività finanziarie e/o di scorte da parte delle imprese, ampie disponibilità di credito.

5. — Nella prima metà di quest'anno, l'aumento dei salari nei principali paesi industriali è stato più elevato che nella seconda metà dell'anno scorso. Ma, nel complesso, si riscontra un forte rallentamento rispetto alla crescita degli anni scorsi. In Germania l'aumento salariale appare di regola, nelle contrattazioni di quest'anno, inferiore al 6 per cento. Negli Stati Uniti si ritiene che esso non supererà il 9 per cento. Analogo aumento si prevede avrà luogo in Giappone dove nel 1975 l'aumento era stato del 13 per cento. L'OCSE stima che per l'insieme dei paesi dell'area, l'incremento dei guadagni orari nell'industria manifatturiera si collocherà nell'anno corrente intorno all'11 per cento, rispetto al 13 per cento del 1975. Secondo la stessa stima gli aumenti minori avrebbero luogo in Germania (8 per cento) e negli USA (9 per cento). Quelli più elevati in Francia (17,7 per cento), in Italia (20 per cento) e Spagna (24 per cento).

Tenuto conto del suddetto andamento salariale e dell'aumento della produttività, il tasso di aumento del costo del lavoro per unità di prodotto dovrebbe aumentare, sempre secondo stime dell'OCSE nel 1976, rispetto all'anno precedente, del due, cinque, sei per cento, rispettivamente in Germania, Stati Uniti, Giappone. Per la Francia l'incremento può stimarsi tra il 12 e il 13 per cento.

6. — Nonostante la ripresa produttiva abbia già provocato apprezzabili aumenti dell'occupazione (soprattutto negli USA) nella maggioranza delle economie nazionali (ad esclusione di quelle scandinave) l'anno corrente appare contrassegnato ancora da un elevatissimo livello di disoccupazione in rapporto alla forza di lavoro: assai prossimo a quello dell'anno scorso, che fu il massimo registrato dopo la recessione 1958-59 o addirittura dopo la grande depressione del 1929. Secondo stime dell'OCSE il numero dei disoccupati al maggio di quest'anno, nell'insieme dei paesi dell'area, superava i 14 milioni.

Il sottoutilizzo della forza di lavoro è ovunque ritenuto l'eredità più negativa lasciata dalla recessione del 1975. Negli Stati Uniti, in Germania, in Francia, nel Regno Unito, in Giappone, si ritiene general-

mente che l'attuale elevato livello della disoccupazione non abbia natura ciclica. In altre parole, la capacità produttiva oggi installata non è ritenuta sufficiente a consentire l'occupazione della forza di lavoro disponibile. La ragione di ciò viene individuata nella flessione del tasso di accumulazione registrato nelle economie nel corso di questo decennio, nonché a modifiche avvenute nella composizione della domanda, ad un più contenuto progresso delle tecnologie installate, nell'aumento del rapporto capitale-prodotto. Quest'ultimo fenomeno si ritiene dovrà accentuarsi negli anni futuri, a motivo dei massicci investimenti da attuare nel settore energetico ed in altri settori.

I suddetti fattori, elencati come cause di disoccupazione « strutturale », sono anche causa del rallentamento della crescita della produttività.

Al di là dell'episodio ciclico in atto, è unanime il convincimento che la stabilità dei rapporti sociali nelle diverse economie nazionali dipenda dalla capacità di assicurare una sia pur lenta riduzione dell'attuale elevato livello di disoccupazione. E si ritiene che ciò possa venire soltanto da una prolungata e cospicua crescita degli investimenti in impianti ed attrezzature. A sua volta questo obiettivo richiede, secondo le opinioni generalmente raccolte, un rallentamento nella crescita del reddito distribuito in rapporto al prodotto nazionale, poiché, altrimenti, una crescita degli investimenti provocherebbe disavanzi nelle partite correnti delle bilance dei pagamenti e tensioni inflazionistiche. Ancora si ritiene che una non effimera fase espansiva degli investimenti presupponga una relativa stabilità della quota dei profitti sul valore aggiunto e quindi un deciso rallentamento della dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, rispetto a quella manifestatasi negli anni scorsi.

7. — L'attuale fase di ripresa risulta contrassegnata da uno sviluppo assai elevato delle importazioni, per le ragioni indicate all'inizio. Sono aumentate in particolare, nell'area OCSE, le importazioni dai paesi in via di sviluppo. Ne è conseguito un rallentamento nella caduta dei loro prezzi e successivamente una fase di aumento. Secondo stime dell'OCSE, i valori medi unitari espressi in dollari delle esportazioni di prodotti primari dovrebbero aumentare, tra la metà di quest'anno

e la metà dell'anno prossimo, di circa il 10 per cento, con maggiori aumenti per i prodotti agricoli non alimentari (13 per cento) e per i minerali e i metalli (11 per cento). Per l'area OCSE ciò implica un peggioramento sia pur lieve delle ragioni di scambio, inferiore all'1 per cento nel periodo considerato.

La ripresa dell'attività produttiva, estesa a tutte le principali economie dell'area OCSE, ha determinato un forte sviluppo degli scambi tra i paesi dell'area pari all'11 per cento nella media dei 12 mesi terminanti al giugno di quest'anno, rispetto ai precedenti 12 mesi.

Secondo le stime dell'OCSE l'aumento che si registrerà per i successivi 12 mesi sarà pari al 9 per cento. A questo rallentamento nello sviluppo degli scambi all'interno dell'area farà riscontro, secondo

le previsioni, un più elevato aumento delle esportazioni verso paesi terzi. Ancora più elevato sarà poi l'aumento delle importazioni da tali paesi.

In conseguenza, sempre secondo le stime dell'OCSE, le partite correnti dei paesi membri dell'area registreranno nei prossimi 12 mesi un peggioramento di circa 6 miliardi di dollari, interamente dovuto al peggioramento della bilancia americana. Hanno concorso al peggioramento dell'interscambio mercantile americano: la caduta delle esportazioni determinata dalla forte crescita della domanda interna; lo sviluppo delle importazioni segnatamente di petrolio, indotte dalla ripresa produttiva più pronunziata in America che altrove; ed il forte sviluppo delle importazioni dal Giappone, determinato dalle esigenze di ricostituzione di scorte, sul territorio americano, di beni durevoli di consumo.

CAPITOLO III

LE PROSPETTIVE PER IL 1977

1. — La situazione economica appare meno favorevole se l'analisi si sposta dall'evoluzione congiunturale attualmente in corso a quella prevedibile nei prossimi mesi. L'espansione dell'attività produttiva e la decelerazione dell'inflazione, che rappresentano gli aspetti più positivi dell'andamento economico recente, potranno continuare nel prossimo futuro e creare nuovi posti di lavoro solo in presenza di un complesso di condizioni la cui realizzabilità richiede scelte severe e rigorose, con margini di elasticità notevolmente ridotti rispetto al passato.

La necessità di creare tali condizioni discende dall'impossibilità di finanziare ulteriori disavanzi della bilancia dei pagamenti e riflette quindi la necessità che lo sviluppo avvenga in modo compatibile con l'equilibrio esterno onde evitare il riaccendersi di una spirale svalutazione-inflazione di difficile controllo.

Nei paragrafi che seguono non si forniranno pertanto previsioni e obiettivi quantitativi di sviluppo, di cui il Governo non può garantire il perseguimento indipendentemente dalle scelte che il Paese esprimerà attraverso il Parlamento e le organizzazioni sociali e produttive, ma si analizzeranno i problemi che l'economia italiana deve risolvere per consentire una vigorosa e stabile ripresa dello sviluppo ed i modi attraverso i quali la politica economica intende affrontarli.

2. — Gli squilibri che fin dall'autunno 1976 hanno accompagnato l'espansione della domanda, hanno messo in evidenza la perdurante fragilità del sistema economico italiano, che è uscito indebolito dalla recessione senza aver sostanzialmente risolto i nodi strutturali resi più stringenti dalla crisi

energetica. Non essendosi verificate le condizioni necessarie per realizzare una stabile diminuzione della propensione all'importazione e un consistente aumento della quota delle esportazioni rispetto al commercio mondiale, in modo da compensare un disavanzo petrolifero — che dovrebbe superare nel 1976 i 7 miliardi di dollari — la bilancia dei pagamenti va in disavanzo prima che sia raggiunto un soddisfacente impiego dei fattori produttivi. In tali condizioni una politica espansiva comporta, oltre un certo limite, una pressione sul cambio, che, amplificata da movimenti speculativi difficilmente contrastabili per la mancanza di adeguate riserve valutarie, deprime il corso della lira, rinfocolando il processo inflazionistico il quale, oltre ad acuire gli squilibri interni, assorbe rapidamente il recupero di competitività inizialmente assicurato dalla svalutazione. Questa inoltre aggrava nel breve periodo anche il disavanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti, dato che solo in un secondo tempo il minor prezzo in valuta delle esportazioni determina un aumento delle quantità vendute e, quindi, impone l'attuazione di politiche tanto più restrittive quanto minore è la possibilità di finanziare con crediti all'estero gli squilibri che ne derivano.

Il sostegno che la spirale svalutazione-inflazione sembra offrire nelle fasi di accelerazione della domanda, attivandone le componenti più speculative, è dunque doppiamente effimero, in quanto da un lato è destinato a produrre opposte conseguenze sulla domanda nel momento in cui le aspettative si invertono, dall'altro non può accrescere il tasso di sviluppo compatibile con l'equilibrio esterno. Al contrario, accrescendo l'instabilità del ciclo e distorcendo l'allocazione delle risorse, il processo in-

fiazionistico riduce le possibilità di aggiustamento degli squilibri e potrebbe determinare, oltre certi limiti, reazioni difficilmente controllabili.

Dall'inizio del 1975 la politica economica ha mirato a contenere gli effetti della crisi energetica sull'occupazione, scaricando parte dell'impatto sul bilancio pubblico e, successivamente, sulla bilancia dei pagamenti. Tale obiettivo è stato finora largamente conseguito in quanto in Italia l'aumento della disoccupazione è stato di gran lunga inferiore a quello degli altri paesi, pur essendo il nostro quello più colpito dalla crisi energetica. Il costo di questa politica in termini di prospettive di sviluppo del reddito e dell'occupazione è stato tuttavia molto elevato, perché l'azione di sostegno svolta con l'ampliamento del disavanzo ha attenuato gli impulsi autoequilibratori della crisi, creando in tal modo — in assenza di adeguate forme di autocontrollo — i presupposti per un ulteriore ampliamento degli squilibri.

3. — Nel corso dei dodici mesi terminanti ad agosto, la bilancia dei pagamenti ha presentato un disavanzo autonomo di 2,8 miliardi di dollari, nonostante il rilevante afflusso di crediti commerciali (valutabili in 0,7 miliardi di dollari) indotto dall'imposizione del deposito infruttifero sugli acquisti di valuta. Il disavanzo è stato finanziato sia con il ricorso a nuovi prestiti ufficiali (2,5 miliardi di dollari), sia con l'aumento delle passività nette verso l'estero delle aziende di credito (1,6 miliardi di dollari) i quali hanno anche consentito di incrementare di 1,3 miliardi di dollari il livello delle riserve ufficiali.

Ai primi di settembre l'indebitamento complessivo verso l'estero dell'Italia raggiungeva, tenendo conto della restituzione di mezzo miliardo di dollari alla Bundesbank, 16,6 miliardi di dollari, a fronte dei quali si trovavano riserve per 9,5 miliardi, di cui 7,3 sotto forma di oro (valutato a 88,3 dollari l'oncia) e 2,2 in valute convertibili.

L'ampiezza dell'indebitamento, che comporta un onere di interessi pari a un miliardo di dollari l'anno, limita seriamente la possibilità di ottenere nuovi prestiti, oltre alle linee di credito già definite o in corso di definizione e che sono necessarie per mantenere le disponibilità liquide al livello richiesto per fronteggiare le oscilla-

zioni stagionali della bilancia dei pagamenti ed altre occorrenze di cassa.

D'altra parte, permane nel sistema un elevato potenziale infiazionistico che trova alimento, in presenza di diffuse carenze istituzionali, nel funzionamento dei mercati che incidono soprattutto sui prezzi dei beni e servizi di consumo e quindi sul costo della vita, da un lato nell'ampio disavanzo della finanza pubblica, dall'altro in una spirale costi-prezzi in cui l'automatismo degli adeguamenti protrae e amplifica gli aumenti di costo derivanti dai rinnovi contrattuali e dall'andamento dei prezzi in lire delle importazioni.

Il principale inconveniente degli attuali meccanismi di scala mobile consiste nel fatto che essi non si limitano a tutelare i redditi da lavoro dipendente dagli aumenti di prezzo delle imprese, anche quando questi sono determinati da incrementi contrattuali dei salari, ma sottraggono i redditi dei lavoratori dipendenti anche agli aumenti di prezzo imposti alla collettività nazionale dall'estero e dalla Pubblica Amministrazione. Questa seconda caratteristica riduce notevolmente le possibilità di gestire in modo efficiente la manovra delle tariffe, dei prezzi amministrati e delle imposte indirette e fa temere che, in assenza di opportuni correttivi, gli aumenti che si renderanno necessari per adeguare progressivamente il prezzo dei servizi al loro costo possa rinfocolare il processo infiazionistico.

Tali correttivi possono essere vari, concorrenti o alternativi, ma dovrebbero essere adottati almeno per le fasce di reddito più elevato lasciando all'istituto della scala mobile la sua funzione di tutela dei redditi più bassi ma riducendone gli effetti perversi.

Il contenimento dell'inflazione rappresenta viceversa un presupposto fondamentale per il successo del disegno di politica economica che il Governo intende perseguire al fine di permettere una ripresa dello sviluppo. L'inflazione infatti distorce la distribuzione del reddito e della ricchezza, distorce l'allocatione delle risorse, aggrava il problema della bilancia dei pagamenti per i suoi effetti sulla competitività e sulle prospettive del cambio, condiziona il livello e la struttura dei tassi di interesse riducendo la funzionalità dei mercati finanziari.

L'equilibrio dei conti con l'estero rappresenta pertanto un vincolo imposto non solo dalla situazione valutaria del Paese, ma anche dalla necessità di avviare, attra-

verso la stabilizzazione del cambio, un processo di contenimento dell'inflazione.

4. — Poiché l'andamento delle importazioni dipende da quello della domanda interna, la necessità di rispettare l'equilibrio esterno rappresenta un vincolo obiettivo allo sviluppo del reddito, che viene in tal modo condizionato — data la elasticità delle importazioni rispetto alla domanda interna e quella delle esportazioni rispetto alla domanda mondiale — dalla crescita di quest'ultima.

Mentre l'evoluzione della domanda mondiale, dei prezzi delle materie prime e dei prezzi internazionali dei manufatti rappresenta un dato non modificabile del quadro economico, dalla cui previsione è necessario partire per delineare le prospettive di sviluppo dell'economia interna, le relazioni tra domanda mondiale e esportazioni, tra domanda interna e importazioni e quindi — dato il vincolo esterno — tra domanda mondiale e reddito, riflettono un complesso di caratteristiche strutturali e congiunturali che sono entro certi limiti modificabili dalla politica economica e dall'atteggiamento delle parti sociali. È solo modificando queste caratteristiche che si può allentare il vincolo della bilancia dei pagamenti sullo sviluppo del reddito e dell'occupazione.

La prosecuzione nel 1977 della fase ciclica espansiva dovrebbe consentire al commercio internazionale di svilupparsi ancora a ritmi sostenuti (8 per cento), anche se inferiore a quelli previsti per l'anno in corso (10 per cento). Poiché l'evoluzione del costo del lavoro per unità di prodotto dovrebbe mantenersi, nella media dei principali paesi industrializzati, ad un livello notevolmente inferiore a quello prevedibile per l'Italia, difficilmente la quota delle esportazioni italiane potrà migliorare rispetto al 1976. Inoltre i possibili aumenti del prezzo del petrolio e delle derrate alimentari potrebbero incidere negativamente sull'andamento delle ragioni di scambio. Poiché anche la propensione all'importazione dovrebbe risentire l'effetto del rapido aumento dei costi relativi — che ha già quasi assorbito il recupero di competitività assicurato dalla svalutazione — è prevedibile che una evoluzione della domanda interna secondo le tendenze attuali determini un disavanzo della bilancia dei pagamenti incompatibile con la situazione valutaria del paese.

Tale valutazione, tuttavia, presenta un elevato grado di incertezza derivante soprattutto, come si è detto nei precedenti capitoli, dalla difficoltà di prevedere l'evoluzione dell'economia mondiale e degli investimenti fissi. Ciò richiede che l'azione di controllo della domanda interna sia imposta con molta flessibilità e sottoposta a frequenti verifiche, tenendo presente che, nelle attuali condizioni, un errore per eccesso nell'espansione della domanda avrebbe conseguenze molto più gravi di un errore per difetto.

5. — In tale situazione la graduale eliminazione del disavanzo di parte corrente della Pubblica Amministrazione si impone non solo in relazione alle esigenze di risanamento della finanza pubblica, ma anche nell'ambito di una corretta politica di stabilizzazione, la quale implica che il disavanzo di parte corrente venga almeno mantenuto, nel 1977, entro il livello prevedibile per l'anno in corso.

L'ampliamento del disavanzo ha avviato una ripresa economica che, pur non compatibile con le condizioni imposte dal mutamento delle ragioni di scambio, ha potuto sinora progredire anche grazie alla utilizzazione di margini di credito dall'estero. L'affievolirsi di questa possibilità richiede una inversione nella politica di bilancio, che dovrà d'ora in poi porsi il duplice obiettivo di contenere lo sviluppo della domanda interna entro il limite compatibile con l'equilibrio esterno e regolare l'allocazione delle risorse in modo da realizzare una maggiore efficienza del sistema.

Per realizzare entrambi questi obiettivi è necessario che la riduzione del disavanzo di parte corrente venga attuata in modo organico, affrontando le cause profonde degli squilibri e limitando le misure di emergenza.

Poiché la politica monetaria dovrà continuare ad essere regolata in funzione delle necessità di controllare i movimenti di capitali con l'estero e il livello e la struttura dei tassi saranno comunque condizionati dal saggio di inflazione, la politica di bilancio dovrà perseguire anche l'obiettivo di assicurare una destinazione delle risorse conforme alle esigenze di razionalizzazione del sistema produttivo. Ciò implica, da un lato una politica attiva di stimolo e di orientamento degli investimenti, dall'altro un contenimento selettivo dei consumi pubblici e privati.

Nella situazione attuale la riduzione del disavanzo pubblico rappresenta una condizione necessaria, ancorché non sufficiente, per il contenimento dell'inflazione, in quanto crea le premesse per assicurare — attraverso l'equilibrio dei conti con l'estero — la stabilità del tasso di cambio.

Se tuttavia il costo del lavoro per unità di prodotto continua ad aumentare più rapidamente in Italia che nella media dei paesi concorrenti, la manovra di stabilizzazione non può riuscire, in quanto richiederebbe una depressione della domanda interna tanto maggiore quanto più rapida è la perdita di competitività e quindi più stretto, a parità di condizioni dell'economia mondiale, diventa il vincolo della bilancia dei pagamenti. In altri termini, quanto più la perdita di competitività riduce la quota delle esportazioni e accresce la propensione all'importazione tanto meno può aumentare la domanda interna, e quindi il reddito, per mantenere le importazioni nei limiti richiesti. In questa situazione, nella quale si delinea chiaramente l'alternativa tra competitività e reddito (e quindi occupazione), le perdite di produttività determinate dal ristagno dell'attività produttiva aggravano ulteriormente i costi unitari incidendo pesantemente, data la stabilità del cambio, sui conti economici e sull'autofinanziamento delle imprese. Ciò non solo impedisce il successo della manovra di stabilizzazione, perché i margini di profitto non possono rimanere al di sotto dei livelli normali oltre un certo periodo pena la chiusura delle fabbriche, ma preclude anche la possibilità di migliorare la produttività con nuovi investimenti, più difficili da stimolare in una situazione di bassa domanda e forti perdite.

6. — Se il contenimento della domanda interna rappresenta una condizione necessaria per rispettare il vincolo dell'equilibrio esterno, esso non può tuttavia contribuire di per sé ad allentare tale vincolo in modo

da creare i presupposti per una stabile e duratura ripresa dello sviluppo. Questo obiettivo può essere realizzato, come s'è detto, solo nella misura in cui si verifichino le condizioni necessarie perché si accresca la quota delle esportazioni italiane rispetto alla domanda mondiale e si riduca la quota della domanda interna soddisfatta dalle importazioni.

Queste condizioni consistono, in estrema sintesi, non solo in un adeguamento della composizione della domanda alla nuova realtà imposta dal mutamento delle ragioni di scambio, ma anche nel conseguimento di una maggiore competitività da parte della produzione nazionale, conseguibile sia con più elevati incrementi di produttività, sia con più contenuti aumenti dei costi, in assenza dei quali neppure un ulteriore deprezzamento della lira potrebbe assicurare un duraturo recupero di competitività.

Il perseguimento di tali obiettivi implica innanzitutto, per poter produrre risultati non effimeri, la rimozione degli squilibri strutturali della nostra economia. A tal fine sono stati elaborati o sono in corso di definizione vari interventi, che verranno illustrati nel capitolo successivo.

Poiché tuttavia le politiche di ristrutturazione producono i loro effetti in tempi più lunghi di quelli compatibili con la gravità della situazione presente, esse devono essere integrate con una serie di misure di emergenza, in modo da poter mantenere la attività produttiva e quindi l'occupazione ad un livello accettabile anche nel prossimo futuro.

A tal fine è necessario da un lato contenere l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto, frenando la crescita dei salari e accrescendo la flessibilità e mobilità del lavoro, dall'altro sostenere la ripresa degli investimenti accelerando la realizzazione di quelli controllati dalla Pubblica Amministrazione e favorendo gli altri con incentivi fiscali e finanziari.

CAPITOLO IV

LA FINANZA PUBBLICA

1. — Il disavanzo di cassa che l'intero settore della Pubblica Amministrazione potrà presentare a fine 1976 non dovrebbe discostarsi molto dagli 11.500-12.000 miliardi. Questa cifra, se confrontata con gli 11 000 miliardi di disavanzo registrati nel 1975, va innanzitutto considerata come un rallentamento del rapido processo di espansione del *deficit* che aveva caratterizzato gli ultimi anni, e quindi come il primo manifestarsi di una politica di maggiore rigore nella politica fiscale e di spesa pubblica. Ciò non toglie che il disavanzo, in sé considerato, risulti assai alto, soprattutto in rapporto al reddito nazionale e nel confronto con gli altri paesi europei.

Questo disavanzo permane malgrado un accrescimento delle entrate tributarie che è assai superiore a quello registrato nel passato. Il 1976 segna infatti, per una serie di fattori il cui sovrapporsi e convergere presenta non pochi caratteri di eccezionalità, un anno di forte espansione delle entrate pubbliche. A fronte di un gettito pari a 19.772 miliardi per il 1975, è lecito attendersi per l'anno in corso una cifra superiore ai 27.000 miliardi, al netto dei provvedimenti delle misure fiscali recentemente decise per sopperire alle provvidenze straordinarie per il Friuli. L'incremento, dell'ordine del 37 per cento, esprime un indice di elasticità fiscale inconsueto per la dinamica delle entrate tributarie.

Concorrono a determinare tale incremento e insieme a renderlo, almeno per certi aspetti, non riproducibile per il 1977, diversi elementi che non potevano essere previsti o valutati al momento della formazione del bilancio di previsione, quando le entrate per il 1976 vennero fissate in 23.437 miliardi. Si citano in particolare: le innovazioni

introdotte nel settore dell'imposizione diretta dalla legge 2 dicembre 1975, n. 576, che hanno portato i versamenti per autotassazione a sommarsi quest'anno al gettito per ruoli e a quello dei tributi soppressi e prodotto rilevanti aumenti d'entrata con i nuovi criteri di determinazione del reddito d'impresa per le aziende bancarie, sia pure a fronte delle diminuzioni di gettito dovute alla riduzione delle aliquote dell'imposta personale operante dal 1° gennaio per i redditi soggetti a ritenuta alla fonte e all'attenuazioni d'imposta stabilite nei casi di cumulo dei redditi dei coniugi; e ancora, gli incrementi di entrata per circa 1.600 miliardi derivanti dai provvedimenti straordinari del marzo scorso (decreti-legge 4 marzo 1976, n. 30 e 18 marzo 1976, n. 46, con le modificazioni introdotte dalle rispettive leggi di conversione); infine, pur nel permanere di una situazione complessivamente insoddisfacente, un sensibile risveglio dell'IVA dovuto non solo alla parte del tributo prelevata all'importazione, che ha risentito a partire da febbraio del deprezzamento della lira, ma anche a quella riscossa sui consumi interni, sulla quale hanno con ogni probabilità influito la riduzione della fascia di esenzione per i minori contribuenti e i primi effetti delle verifiche fiscali.

L'ampiezza del fenomeno non sembra destinata a subire neppure la contrazione marginale conseguente alla perdita del cosiddetto effetto di cumulo nella tassazione del reddito dei coniugi dopo la nota sentenza della Corte Costituzionale del 14 luglio 1976. Essa sarà pressoché integralmente compensata, se il Parlamento approverà il disegno di legge presentato dal Governo sulla materia, da un ulteriore acconto che le aziende ed istituti di credito verseranno entro il

30 novembre sulle ritenute effettuate sugli interessi corrisposti a depositanti e correntisti.

Il permanere, nel 1976, di un forte disavanzo indica dunque che i meccanismi che operano per l'accrescimento della spesa sono stati e sono assai forti, e che non è possibile modificarli se non interrompendo in qualche punto il circolo vizioso che lega la progressione della pubblica spesa, da un lato, alla inflazione (principalmente attraverso il meccanismo della scala mobile, estesa, si ricordi, anche alle pensioni) e, dall'altro lato, a una domanda di sostegno di redditi, di settori produttivi, di posti di lavoro, che è normalmente assai forte nel nostro sistema, e che la crisi economica ha decisamente ampliato.

2. — Le previsioni di incremento della spesa di cassa della P.A. per il 1977 confermano questa osservazione: per quanto le previsioni di spesa del bilancio dello Stato siano state improntate a criteri di contenimento, specie per le spese di funzionamento, e per quanto la difficoltà di reperire entrate possa avere indotto un freno alla nuova legislazione di spesa, pur tuttavia non si può impedire che le due grosse componenti della spesa pubblica, e cioè le prestazioni sociali e il costo di produzione dei consumi collettivi, crescano ad un ritmo del 17-18 per cento. Tale ritmo di aumento, che pure rappresenta una decelerazione nei confronti di quelli registrati nel recente passato, risulta sostanzialmente legato al tasso d'incremento del reddito nominale: ciò è dovuto, in massima parte, all'automatico svolgersi degli effetti del processo inflazionistico.

Mancando finora interventi di politica economica che siano in grado di operare in modo da modificare questi automatismi e da rendere meno forti, o meno perentorie le domande di sostegno pubblico, le previsioni per il 1977 scontano un aumento dell'indebitamento nella Pubblica Amministrazione ad un tasso nuovamente superiore a quello del reddito monetario (fino ad un livello vicino ai 14.000 miliardi) nonostante che l'evoluzione delle entrate tributarie sia stata calcolata in modo da comprendere, accanto alla normale dinamica di espansione del gettito, un aumento legato ad un notevole impegno amministrativo per ridurre in misura consistente l'evasione.

Per le ragioni sopra dette, infatti, l'evoluzione del prelievo fiscale del 1977 non

potrà non rientrare entro i limiti di una dinamica più naturale, venendo meno alcuni dei fattori di incremento anno su anno che hanno agito sulle entrate del 1976. La previsione di bilancio indica per il 1977 una cifra complessiva di 32.130 miliardi. Se in generale può dirsi che essa si attesta lungo una linea di sviluppo tendenziale, non può tacersi che per i tributi soggetti a dichiarazione del contribuente, in particolare per l'IVA, accreditata di un aumento di circa il 35 per cento rispetto al presumibile gettito del 1976, la previsione suppone e sconta una accentuata azione di reperimento di materia imponibile (in parte già avviata: ci si riferisce ai provvedimenti presi o in corso in materia di controllo del pagamento dell'IVA mediante ad esempio contrassegni speciali).

Occorre aggiungere che la previsione di disavanzo potrebbe modificarsi qualora una serie di misure connesse al programma di governo venissero accolte senza una copertura finanziaria reale.

3. — I provvedimenti che debbono caratterizzare l'attività del Governo, alla luce delle dichiarazioni programmatiche, comportano oneri che, non considerati nel bilancio di previsione 1977, debbono trovare la relativa copertura in altre fonti di finanziamento.

Riconversione industriale, edilizia residenziale, occupazione giovanile, sviluppo dell'agricoltura, piano alimentare, fondo nazionale ospedaliero, finanza locale, contratto degli statali, ulteriori interventi nel Friuli, non sono che i più rilevanti aspetti del programma governativo, aspetti per i quali, peraltro, non agevole appare al momento una attendibile quantificazione dei relativi oneri.

Sta di fatto, comunque, che — in presenza dei noti vincoli che limitano in 13.800 miliardi la quota riservata al Tesoro sul complessivo volume dell'espansione del credito nel 1977 — per la realizzazione dei ricordati provvedimenti si dovrà fare affidamento su particolari misure che — ancorché differenziate tra loro — vanno pur sempre considerate come ulteriori sacrifici che si richiedono alla collettività.

Gli oneri derivanti da tali provvedimenti — che, come si è detto, non possono essere considerati aggiuntivi se vogliono essere rispettati i livelli di compatibilità individuati — devono trovare la necessaria copertura in maggiori entrate siano esse di

natura tributaria che non tributaria, oppure in economie di spese previste.

Al fine, comunque, di conservare quella relativa uniformità indispensabile per un efficace funzionamento dell'apparato tributario già di per sé intensamente impegnato sul fronte di una progressiva riduzione dell'area di evasione dell'imposizione, appaiono in questo momento particolarmente importanti misure che non investano la sfera di attività dell'amministrazione finanziaria.

Uno strumento sul quale si è insistito più intensamente è quello della revisione delle tariffe per una loro più reale rispondenza ai costi dei servizi. La più diretta relazione tra costi e benefici non è solo un elemento di razionalizzazione e di efficienza, ma acquista un peso di rilievo nei rapporti finanziari, dati gli elevati oneri sostenuti dal bilancio dello Stato per consentire la produzione deficitaria di servizi di natura pubblica. La naturale conseguenza di tale stato di cose è una diffusione indifferenziata di effetti economici negativi, specialmente in termini di potere d'acquisto della moneta il cui controllo diviene poi sempre più difficile.

La revisione e l'adeguamento delle tariffe non è certo l'unico strumento sul quale si possa intervenire incisivamente. Il prelievo di risorse che si ritiene necessario effettuare affinché l'economia si sottragga a quel circolo vizioso, che pur non è inevitabile, della inflazione o della recessione deve essere generalizzato per avere risultati favorevoli. Il dissesto delle finanze pubbliche e le cause che ne stanno alla base possono ritrovare appropriati antidoti con misure che, seppure talvolta sembrano porsi in termini non decisivi dal punto di vista della rilevanza quantitativa, vengano ad incidere anche sui parametri di comportamento, perché i risultati dell'economia non sono certo indifferenti dall'etica delle decisioni in materia di consumo.

5. - - Un disavanzo di queste proporzioni incontra difficoltà nel ricorso, per il finanziamento, al sistema creditizio. Tale difficoltà nasce dal fatto che esso si aggiunge ad una lunga serie di disavanzi che hanno portato la situazione patrimoniale del settore pubblico su livelli oltremodo preoccupanti.

Al 1° gennaio 1976, secondo i dati forniti dagli enti finanziatori, l'esposizione de-

bitoria degli Enti locali per mutui effettivamente assunti e per anticipazioni a breve termine ottenute ammontava a lire 19.797 miliardi. Il solo servizio di questo debito, e cioè l'esborso annuo per ammortamenti e interessi, produce un fabbisogno netto di risorse pari ad oltre duemila miliardi; come ordine di grandezza, può dirsi che circa un 28 per cento della spesa degli Enti locali riguarda questi oneri. La possibilità di reperire mezzi finanziari a questo scopo attraverso il risparmio postale ha trovato, nel rialzo dei saggi d'interesse, obiettive limitazioni, ed ha portato ad un rafforzamento della dipendenza dal credito bancario che non può che vedersi con estremo sfavore.

Se si somma l'onere per interessi ai nuovi fabbisogni emersi nel 1976, non è azzardato valutare attorno ai 26.000 miliardi la situazione debitoria della finanza locale all'inizio del 1977; corrispondentemente più grave si fa la tensione e le distorsioni che questo disavanzo comporta nei mercati creditizi.

Né più facile è stato ed è finanziare il Tesoro. La crisi valutaria e le misure prese per fronteggiarla da una parte, e la ripresa dell'inflazione dall'altra, con le conseguenti tensioni sui saggi d'interesse, hanno sconsigliato finora alle autorità monetarie di cercare il finanziamento del disavanzo mediante collocamento di titoli a medio e lungo termine sul mercato (solo nei primi giorni di gennaio, infatti, si era potuta realizzare una emissione per poco più di 1.000 miliardi). Da ciò è derivato, da una parte, un ritorno a percentuali assai alte di copertura mediante emissione di moneta; dall'altra, un crescente ricorso alla emissione di buoni ordinari del tesoro che, anche per l'assai alto costo, hanno ampliato in modo inusitato gli oneri per il pagamento delle cedole.

Gli oneri per interessi complessivamente pagati dallo Stato sono passati, fra il 1975 ed il 1976, da 2.992 a 4.750 miliardi, e appaiono destinati a raggiungere, nel 1977, la cifra di lire 6.600 miliardi.

6. - - L'aver individuato nel circolo vizioso che lega il disavanzo pubblico alla debolezza strutturale e congiunturale della nostra economia una delle cause di difficile controllo, da parte del Governo, del ritmo di accrescimento della spesa e della sua destinazione non permette però di nascon-

dere un'altra causa di espansione della spesa, meno precisabile nella sua incidenza, ma chiaramente avvertita dal corpo sociale. Si tratta dell'indebolimento di alcuni meccanismi che inducevano negli amministratori pubblici, a tutti i livelli, una condotta rivolta a commisurare l'impiego delle risorse alla loro obiettiva scarsità.

Ha finito col prevalere il convincimento, da una parte, che l'unica via per migliorare la prestazione dei servizi pubblici fosse l'aumento delle risorse destinate a tal fine; dall'altra, che tali risorse fossero ottenibili in misura illimitata, attraverso il mezzo apparentemente indolore per gli amministrati, dell'indebitamento.

Si osserva, ad esempio, che il disavanzo degli Enti locali ha assunto una dinamica assai più forte quando è venuta meno la loro potestà tributaria diretta (pur se si deve riconoscere in ciò anche l'effetto di un mancato intervento di ridefinizione dei compiti degli enti stessi); che nelle prestazioni sociali gli enti previdenziali e mutualistici hanno adottato criteri di erogazione non ampi in sé, ma certamente tali in relazione alle possibilità di usi alternativi migliori che le risorse così sottratte all'economia avrebbero potuto avere; che al crescente costo di erogazione di servizi non si sia opposto, nella contrattazione aziendale, una sufficiente fermezza nel limitare la spesa e nell'esigere la prestazione lavorativa.

La correzione di questo atteggiamento passa certamente attraverso la ricostituzione di meccanismi oggettivi di controllo, indirizzo e qualificazione della spesa, alla cui definizione il Governo intende dare nei prossimi mesi un decisivo impulso. Ma passa anche, e in primo luogo, attraverso un'azione tesa a ricondurre, in tutti i cittadini e nei loro amministratori, la percezione dell'impossibilità di destinare risorse al soddisfacimento dei bisogni pubblici senza prelievo su tutti, anche se ovviamente in misura commisurata alle possibilità di ciascuno.

Occorre considerare, osservando il progredire dell'onere per interessi sui debiti assunti, che l'espansione del debito pubblico è assai vicina al punto in cui non può più costituire un'alternativa al prelievo fiscale e tariffario, se non si vuole immaginare una situazione di sostanziale insolvenza, caratterizzata da un esplosivo processo di accensione di debiti a servizio

dei debiti esistenti. Ciò è tanto più vero quanto più si deve ritenere improbabile l'azione di meccanismi spontanei di assorbimento del debito assunto, al venire a frutto, in termini di reddito, degli impieghi fatti con le risorse così prelevate: questo per la natura della spesa pubblica che è stata realizzata attraverso un così cospicuo indebitamento, e che è una spesa solo in parte rivolta ad accrescere la dotazione di capitale nel paese.

7. — Come si è messo in evidenza, il problema fondamentale che si pone al fine di assicurare le possibilità future di sviluppo dell'economia italiana è quello di una manovra di politica economica a largo raggio, la quale consenta di salvaguardare un equilibrio entro cui sia possibile operare conservando il controllo delle variabili economiche e — entro i ristretti limiti delle compatibilità con gli equilibri interni ed esterni — di operare una progressiva riallocazione di risorse dalla destinazione per i consumi alla destinazione per investimenti. Tale riallocazione comporta una riduzione della quota del reddito disponibile delle famiglie ed un aumento della quota disponibile a favore delle imprese pubbliche e private per l'effettuazione di investimenti.

Occorre quindi porre come obiettivo prioritario della politica di bilancio la messa in opera di una serie di interventi atti a ridurre il disavanzo pubblico di parte corrente, sia imponendo su tutte le categorie di cittadini, con criteri di ovvia equità, un maggiore prelievo fiscale, sia soprattutto contenendo e razionalizzando la spesa.

Con riferimento a quest'ultimo indirizzo il Governo si è già dato carico di presentare al Parlamento talune proposte di riduzione — a valere sulle previsioni di spesa formulate per l'anno 1977 — proposte che comportano un alleggerimento del disavanzo di competenza dell'ordine di 100 miliardi di lire.

• Poiché sia l'una che l'altra azione si traducono in una riduzione del reddito disponibile delle famiglie, la scelta tra le due vie, e i modi tecnici prescelti per tradurre tale scelta in azioni concrete, dipendono dalla necessità di realizzare tale obiettivo nel modo socialmente più equo e politicamente desiderabile. Ma la dimensione del problema rende illusoria la spe-

ranza che il risultato possa ottenersi a carico di pochi.

Vale anzi sottolineare, che quanto più le parti sociali opporranno resistenza a che si consegua l'obiettivo della razionalizzazione della spesa pubblica, tanto più inevitabile sarà il ricorso al vincolo dell'imposizione fiscale.

È in particolare chiaro che una riduzione effettiva e significativa della spesa di funzionamento non potrebbe che significare, da una parte, maggiori prestazioni di lavoro da parte dei percettori di reddito sui bilanci pubblici, onde garantire la necessaria espansione e miglioramento dei servizi pubblici; dall'altra, una revisione sia delle singole situazioni contrattuali dei pubblici dipendenti sia del numero e della distribuzione dei dipendenti stessi. Tali soluzioni sono ambedue di difficile controllo unilaterale da parte del Governo.

Ogni ipotesi di armonizzazione dei trattamenti per analoghe funzioni, di determinazione di differenziali massimi nei vari settori del pubblico impiego, di fissazione di « tetti » retributivi, richiede, in un sistema di decentramento istituzionale quale quello che si è realizzato in Italia, l'attivazione da parte dell'autorità politica centrale di nuove leve di controllo e di orientamento delle scelte; queste, senza contraddire i motivi sociali e politici che hanno portato il sistema ad evolvere in questa direzione, devono assicurare però che le decisioni che toccano la dimensione della spesa di funzionamento dei singoli enti tengano presente il vincolo di scarsità di dotazione di risorse, anche se l'assenza di un sistema globale di programmazione finanziaria del settore pubblico rende impossibile quantificare, settore per settore, tale vincolo.

La messa a punto di tali leve da attivare non può essere immediata e completa, anche perché, proprio se è da realizzare al di fuori di un'ipotesi di accentramento statale, richiede la costruzione di aree di consenso la cui realizzazione molto dipende dal ruolo svolto dalle forze sindacali.

8. — La rilevanza di questo aspetto del problema risulta chiara, ad esempio, quando si consideri il problema del risanamento della finanza locale.

È innanzitutto evidente, per rimanere ad un problema oggi sul tappeto, che è solo in un'ottica di gestione globale del fabbisogno pubblico e del suo finanziamento, da

una parte, di scelta di obiettivi e di ripartizione dei compiti amministrativi, dalla altra, che si potrà considerare l'opportunità di effettuare operazioni come quella che va sotto il nome del consolidamento dell'indebitamento degli Enti locali.

Ma è da tenere presente, nel considerare i pro e i contro di questa soluzione, e le condizioni alle quali essa può essere adottata, che non potrà non essere rivisto anche l'ambito di autonomia che si vuole garantire al singolo ente; quando infatti la gestione in *deficit* giunge al punto da spostare su tutta la collettività il costo delle decisioni di spesa effettuate, è chiaro che il primo passo da fare per ricondurre ordine nel sistema è quello di limitare il margine di arbitrarietà di queste decisioni.

Pertanto alla ricostruzione di una parziale sfera impositiva autonoma locale e al consolidamento dei debiti pregressi da parte dello Stato dovrebbe far riscontro la determinazione di precisi impegni di rigorosa gestione in sede locale (come l'obbligo del pareggio di parte corrente e di un blocco per lo meno triennale delle assunzioni) cui vincolare la regolazione dei trasferimenti da parte della autorità centrale.

Naturalmente, sarà compito e responsabilità del Governo attivare i meccanismi di controllo e di orientamento della spesa corrente, e principalmente di quella di funzionamento, soprattutto là dove l'esistenza di trattamenti relativamente privilegiati, di sottoutilizzazione del personale disponibile, di minore efficienza dei rendimenti e delle prestazioni, più facilmente possono indurre quel consenso politico e sociale che solo può essere in grado di fare accettare, alle categorie direttamente toccate, gli effetti di tale azione.

9. — Una parte rilevante della finanza pubblica è ormai finanza regionale, per cui la programmazione deve svolgersi mediante un dialogo costante con le Regioni, oltre che con le forze sociali.

La nuova legge sulla finanza regionale, legando la dinamica delle spese delle Regioni all'andamento dell'economia, consente una programmazione efficiente delle loro spese nel tempo e può rappresentare quindi un modello sia per la finanza locale che per la stessa finanza centrale.

In questo modo la finanza regionale potrà trasformarsi in fattore propulsivo dello sviluppo del Paese. A tal fine però occorre anche un'azione volta ad aumentare l'effi-

cienza nella produzione dei servizi in modo che, mantenendo gli attuali livelli di spesa, sia possibile accrescere la qualità dei servizi forniti ai cittadini. Questo discorso vale anche per gli Enti locali.

Le leggi sulla finanza e la contabilità sono quindi ispirate al criterio di rendere le Regioni e gli Enti locali strumenti della programmazione.

In questa ottica si colloca la nuova legge di contabilità regionale (n. 335 del 1976), la quale innova profondamente i sistemi finora in atto, stabilendo che al bilancio annuale di competenza va accompagnato, oltre che quello di cassa, il bilancio poliennale. « le cui previsioni assumono come termine di riferimento quello del programma regionale di sviluppo ».

I bilanci poliennali stanno ad indicare le esigenze di spesa regionali. Sarà compito del Governo e del Parlamento di incrementare, nei limiti del possibile, le voci di entrata, perché a dette esigenze si possa far fronte, così come i programmi regionali di sviluppo saranno elementi di primaria importanza per il Governo e per il Parlamento al fine di determinare gli obiettivi della programmazione nazionale.

Il 1977 si presenta come un anno di particolare importanza per le Regioni e per la loro finanza sia per il previsto completo trasferimento delle funzioni di loro competenza o ad esse delegate ai sensi della legge n. 382 del 1975 — che comporterà anche il trasferimento dei relativi stanziamenti di bilancio — sia per la prima completa attuazione di quanto disposto dalla legge finanziaria n. 356 del 1976 e dalla nuova legge di contabilità n. 335 del 1976.

La legge finanziaria ha determinato per il 1976 un incremento del fondo comune del 39,5 per cento (da lire 767,5 miliardi a lire 1.070 miliardi). Minore — anche in percentuale — è stato l'incremento del fondo di sviluppo, salito da 333 miliardi nel 1976 a 420 miliardi nel 1977, ma assorbendo alcuni stanziamenti poliennali già esistenti. In proposito, è, però, da tenere presente che il fondo di sviluppo dovrà essere ulteriormente incrementato ai sensi della ripetuta legge finanziaria n. 356 del 1976 non appena accertata la dinamica dei prezzi relativa al prodotto interno lordo del 1976 nei confronti del 1975 e che è in corso di redazione il progetto di legge relativo al rifinanziamento della legge n. 512 del 1972, relativa ad interventi in agricoltura, i cui stanziamenti confluiranno direttamente nel

fondo di sviluppo, il quale, pertanto, durante il prossimo anno dovrebbe pressoché raddoppiare l'ammontare raggiunto nel 1974.

Le Regioni usufruiranno ancora degli stanziamenti previsti nel bilancio dello Stato per il fondo ospedaliero (iscritto provvisoriamente in misura eguale al 1976 e cioè in lire 3.750 miliardi), nonché di altri stanziamenti destinati alle Regioni medesime in forza di leggi particolari (direttive comunitarie, asili nido, consultori familiari, sviluppo della montagna, enti di sviluppo, eccetera), che ammontano, per il 1977, a complessive lire 498,7 miliardi (per il 1976, il loro ammontare era stato di lire 347,5 miliardi).

A questo insieme di cifre, vanno aggiunti per le Regioni a statuto ordinario i tributi propri (per il 1977 le previsioni ammontano a circa 300 miliardi) e, per quelle a statuto speciale, gli appositi stanziamenti di cui al bilancio dello Stato, che nel 1976 hanno raggiunto i 980 miliardi, saliti a 1.388 per il 1977.

Le Regioni, pertanto, nel 1977, amministreranno oltre 7 mila miliardi, ai quali vanno aggiunti gli stanziamenti ancora non spesi relativi ai provvedimenti anticongiunturali dell'autunno 1975.

Restano ancora da considerare le somme stanziare nel bilancio dello Stato la cui utilizzazione è da determinare in sede regionale. Si tratta dei fondi di rotazione, degli interventi per l'agricoltura nel Mezzogiorno e dell'edilizia scolastica (complessivamente — per il 1977 — 375 miliardi), nonché dell'edilizia economica e popolare (stanziamento globale: lire 1.662 miliardi, solo in parte già impiegati).

Nell'elencazione delle fonti di spesa, non si è tenuto conto degli stanziamenti previsti dalla nuova legge per il Mezzogiorno, nonché dei ricordati trasferimenti di somme che avverranno durante il 1977 dal bilancio dello Stato alle Regioni a seguito della prima attuazione della legge n. 382 del 1975, né dei provvedimenti in favore del Friuli-Venezia Giulia per il terremoto e della Lombardia per la zona di Seveso.

Per cui, senza ombra di dubbio, può riaffermarsi che le Regioni amministreranno — anche nell'esercizio 1977 — somme ingenti, prossime — nel loro insieme — ad un quarto del bilancio dello Stato.

10. — Anche nel campo della spesa per la sicurezza sociale è possibile attuare inter-

venti razionalizzatori che abbiano da una parte lo scopo, purtroppo indispensabile se non si vuole arrestare lo sviluppo economico, di non far crescere ulteriormente il rapporto tra le risorse destinate a tale scopo e il reddito nazionale, dall'altro, e con maggiore rilievo, quello di operare tale azione di contenimento con tecniche tali da mantenere, per quanto possibile, invariato il beneficio sociale di questa spesa.

Alla crescita delle prestazioni sociali da 21.600 a 26.300 miliardi tra il 1975 e il 1976 farà seguito, se non si operano interventi modificatori di notevole dimensione, un aumento a 31.000 miliardi nel 1977. Questo aumento potrebbe sembrare contenuto (se si ragiona in termini di confronto degli incrementi) ma in realtà è ancora una previsione valida solo sul piano giuridico e contabile, mentre nella sostanza economica essa va integrata almeno da una previsione di maggiori oneri per il versamento di 2700 miliardi agli enti ospedalieri, e dalla considerazione dei debiti verso i fornitori o verso altri soggetti degli istituti che erogano prestazioni sanitarie.

Poiché relativamente limitata è la possibilità di accrescere i contributi sociali (cosa peraltro necessaria, soprattutto nel campo delle gestioni speciali autonome, ove si registrano pesanti passività), il ripristino dell'equilibrio di gestione degli enti operanti in questo settore passa attraverso tre vie: una sollecita riconsiderazione delle norme che presiedono, nei singoli enti, all'erogazione delle prestazioni, in modo da assicurare che queste non assumano, singolarmente, livelli abnormi (specie nel settore pensionistico) o risultino complessivamente insostenibili dal sistema; l'immediata introduzione nel settore delle prestazioni sanitarie, di meccanismi che inducano l'utente del servizio a non chiederlo al di là delle effettive necessità, quali quello del pagamento di una quota, se pure minima, della prestazione sanitaria richiesta e dei medicinali utilizzati; l'attivazione di un maggiore controllo sociale interno alle singole istituzioni per quanto concerne la ricerca di strutture organizzative capaci di garantire l'economicità e l'efficienza del servizio.

11. — L'obiettivo di contenimento della espansione del disavanzo corrente della Pubblica Amministrazione per il 1977 può essere considerato quello di mantenere tale disavanzo sul livello del 1976 evitando di accrescere l'impulso alla domanda inter-

na che da tale disavanzo discende, e che il sistema non può sopportare né in termini di equilibrio reale delle risorse offerte e di quelle domandate, né in termini di ordinato funzionamento dei meccanismi monetari e creditizi che devono assicurare quel processo di accumulazione di capitale che è indispensabile ormai alla sopravvivenza stessa della nostra società.

Ciò significa, come si diceva sopra, che qualora la resistenza dei vari gruppi sociali al processo di razionalizzazione della spesa pubblica di parte corrente fossero molto forti o non venissero adeguatamente contrastate, allora l'intero processo riequilibratore dovrebbe svolgersi dalla parte delle entrate tributarie e delle tariffe dei servizi di pubblica utilità.

La necessità di prevedere, entro il quadro generale sopradescritto, interventi volti a produrre un volume aggiuntivo di entrate tributarie comporta peraltro la considerazione di alcuni vincoli a cui la manovra dovrà sottostare.

In primo luogo occorrerà tener conto degli effetti dell'inflazione e degli effetti sull'inflazione. Per quanto riguarda i primi, l'elevarsi dell'espressione monetaria dei redditi, a parità di potere d'acquisto, verso scaglioni ad aliquote progressivamente crescenti, determina un inasprimento della tassazione che sconsiglia forme di ricorso in prima istanza a modificazioni della tabella delle aliquote.

Si può d'altra parte ritenere che la manovra dell'imposizione personale offre, anche al di fuori di un intervento sulle aliquote, apprezzabili spazi di intervento: come ad esempio in materia di oneri deducibili e di livello della base imponibile per i redditi catastalmente determinati. Quanto agli effetti sulla inflazione, ci si trova di fronte al vincolo rappresentato dalla indicizzazione dei salari che obbliga, specialmente in materia di IVA, ad una accurata e non facile selezione delle voci suscettibili di aggravio.

Non si possono trascurare in secondo luogo altri vincoli che derivano dalle ripercussioni di carattere amministrativo e organizzativo a cui dà luogo la manovra fiscale. Si tratta di evitare riflessi negativi sulle note difficili condizioni in cui si trova ad operare l'amministrazione finanziaria. Lo studio delle misure da introdurre dovrà essere perciò particolarmente attento, per non turbare con interventi ispirati ad

occasionalità il delicato e paziente processo di riassetamento in corso.

In effetti nessuna manovra fiscale, che agisca sul livello nominale dell'imposizione, può essere immaginata come sostitutiva di una severa e metodica azione sul piano dell'amministrazione dei tributi. L'adozione di criteri selettivi di accertamento, come quelli legati alle procedure di sorteggio entro categorie fiscalmente significative, l'introduzione di sanzioni più efficaci e dotate di maggiore potere deterrente, il miglioramento della produttività dell'amministrazione finanziaria derivante dall'intensificato ricorso a procedure automatizzate o semiautomatizzate, la graduale ma serrata messa a regime dell'anagrafe tributaria, costituiscono altrettanti fattori destinati ad agire da un lato nella direzione dell'equità tributaria e quindi del consenso sociale e a sostenere dall'altro la dinamica dell'entrata, anche se, sotto questo secondo profilo, non sono ipotizzabili a breve rilevanti effetti diretti sul gettito.

12. — Per quanto concerne i servizi di pubblica utilità, il cui disavanzo si commisura ad un quarto circa del disavanzo del settore pubblico (e tale quota risulta divisa fra l'ENEL, per oltre la metà, e fra Ferrovie e Aziende municipalizzate di trasporto per l'altra metà) esiste un problema di adeguamento tariffario non ulteriormente rinviabile.

Una politica di adeguamento delle tariffe ai costi dei servizi pubblici, resa indispensabile dal troppo prolungato blocco mantenuto in questo campo per molti anni, dovrà essere condotta nell'osservanza di tre vincoli: la sua compatibilità con il contenimento della inflazione, un profondo miglioramento dell'efficienza delle gestioni e, infine, una accentuazione della impostazione socialmente redistributiva delle strutture tariffarie.

È appena il caso di aggiungere che in nessuna misura le maggiori entrate derivanti a tali enti dall'aumento delle tariffe dovranno essere destinate a miglioramenti retributivi del personale, e che invece esse dovranno trovare, per quanto possibile, corrispettivo in una accelerazione dei programmi di investimento.

Dovrà infatti essere caratteristica essenziale dell'azione di politica economica (non solo nel campo della politica di bilancio) garantire che la decelerazione impressa alla domanda non riguardi in nessun modo, gli

investimenti, ma anzi questi vengano per quanto possibile stimolati.

A tal fine, non solo potrà farsi conto sulla domanda potenziale di investimenti nei settori che più hanno risentito e risentono del favorevole evolversi della domanda estera e nelle produzioni rese nuovamente convenienti dall'alto prezzo dei beni importati, ma dovrà assicurarsi il massimo di sostegno agli investimenti delle imprese pubbliche in generale, ed in particolare di quelle operanti nel settore dell'energia e dei trasporti terrestri.

13. — Affrontare una situazione economica, sociale e politica come quella analizzata, richiede, prima ancora delle più adeguate misure di politica economica, una effettiva, maggiore e migliore puntualità di tutti i pubblici poteri ed una reale partecipazione democratica, un rinnovamento cioè dei contenuti e dei modi e, contestualmente, delle strutture dell'azione pubblica.

Si tratta per questo, tralasciando le facili suggestioni spesso ricorrenti, di applicare ed attuare con coerenza la Costituzione repubblicana, i suoi istituti fondamentali già consolidati ed i modelli nuovi che la caratterizzano, i procedimenti formali e reali che la rendono effettiva ed attuale.

Si tratta, in altre parole, di portare avanti, nel concreto delle esigenze più impellenti, una organica politica delle istituzioni, consapevoli del suo valore decisivo e qualificante per il successo del programma e della prospettiva democratica.

Il dialogo del Governo con le Regioni ha consentito, nel rispetto di una naturale dialettica, di superare i conflitti o di estendere la collaborazione in importanti settori, dando al Governo la possibilità di comunicare meglio con la periferia ed alle Regioni di poter far fronte alle crescenti responsabilità politiche, richieste da ciascuna realtà regionale, nella prospettiva comune di affrontare il problema del governare e della governabilità del Paese.

Si propone qui il problema della riforma delle amministrazioni centrali e del nuovo ordinamento dei Comuni e delle Province.

La riforma della Pubblica Amministrazione, sulla quale si è accumulato, nel corso di questi anni, tanto scetticismo, acquista ora una reale concretezza. È oggi possibile, infatti, impostare la riforma non ricorrendo alle utopie cui, in oltre cento anni di storia unitaria, si è di volta in

volta fatto ricorso, ma partendo dalle difficoltà più urgenti del Paese, e dai concreti svolgimenti delle nostre istituzioni, avendo come traccia e come obiettivo i modelli indicati dalla Costituzione repubblicana.

Le due tappe più immediate, a tal fine, sono l'esercizio della delega prevista dalla legge n. 382 e la complessa ed articolata trattativa con i sindacati per la risoluzione delle vertenze in corso di svolgimento per gli statali e per tutti i dipendenti degli enti pubblici, sulla base dell'accordo-quadro raggiunto tra Governo e sindacati.

Le difficoltà della finanza pubblica rappresentano l'altro dato di concretezza al quale ancorare la riforma della Pubblica Amministrazione. Il completamento poi delle competenze regionali e la riforma della finanza degli Enti locali, accanto alla riforma della contabilità e della finanza regionale già definite, consentiranno di impostare, con un sufficiente grado di previsione, tutta la spesa sociale, la partecipazione agli investimenti degli enti autonomi, che riguardano ormai quasi tutti i settori economici.

CAPITOLO V

LE AZIONI PROGRAMMATICHE. CONCLUSIONI

1. — È ferma intenzione del Governo di non limitarsi a regolare l'evoluzione della domanda interna nell'angusto limite imposto dai vincoli della bilancia dei pagamenti e dell'inflazione, ma di allentare tali vincoli con un complesso di interventi di struttura, in modo da ripristinare le condizioni necessarie per realizzare un elevato e stabile saggio di sviluppo, indispensabile per la crescita dell'occupazione e per il progresso economico e sociale del paese.

L'allentamento del vincolo della bilancia dei pagamenti implica, come si è detto, una riduzione della propensione all'importazione e un rafforzamento della posizione della nostra industria sul mercato mondiale. Se nel breve periodo tale obiettivo può essere perseguito solo migliorando la competitività dell'industria nazionale attraverso il contenimento del costo del lavoro, nel lungo periodo esso deve essere perseguito mediante un'ampia ristrutturazione della domanda e delle tecniche produttive che riduca la dipendenza dall'estero dell'economia; inoltre la competitività dell'industria nazionale non può essere aumentata sufficientemente in assenza di una politica che si proponga di migliorare l'efficienza dell'intero sistema economico.

Punto di partenza per l'impostazione di una politica di struttura è l'individuazione delle caratteristiche istituzionali che concorrono a determinare la collocazione dell'Italia nel commercio internazionale. Essa è in parte dipendente dalla struttura produttiva e dalla struttura dei prezzi relativi dei fattori della produzione, ma è anche condizionata dalla divisione internazionale del lavoro resa più stringente dai processi di integrazione cui l'Italia ha partecipato sinora con profitto.

La modifica di questa collocazione risulta attualmente più complessa per la relativa decelerazione che ha subito il commercio mondiale, ma è ormai indifferibile a seguito della crisi petrolifera e del conseguente, persistente peggioramento delle ragioni di scambio dell'Italia rispetto ai beni indispensabili per il suo sviluppo.

Di fronte alla complessità dei problemi si impongono ora delle precise scelte nell'ambito dei non ampi spazi lasciati dagli incombenti vincoli interni ed esterni.

Lungo queste linee va affrontato innanzitutto il problema della debolezza del nostro apparato produttivo, che, come è già stato osservato, si manifesta nella precarietà degli equilibri economici e finanziari delle imprese, nella insufficiente competitività sui mercati interni e internazionali, nell'ampliamento dei disavanzi strutturali nell'interscambio con l'estero.

Non si tratta solo, peraltro, di accrescere la competitività aumentando la quantità di risorse nazionali da scambiare con una data quantità di prodotti importati, ma anche di offrire beni ad elevata elasticità di reddito e a bassa elasticità di prezzo, di caratterizzare qualitativamente il prodotto italiano, di accorciare e rispettare i tempi di consegna. In questo contesto il progresso tecnico, va inteso non tanto come elemento caratterizzante un settore avanzato (il che richiederebbe un sistema economico molto più sviluppato di quanto non sia quello italiano) ma soprattutto come elemento che migliori l'efficienza dei fattori produttivi e riqualifichi tecnologicamente i prodotti in cui noi siamo anche esportatori.

In questo senso le carenze del sistema industriale italiano non si fermano alla capacità di innovazione e di diffusione delle

tecnologie e alla mobilità del lavoro, ma coinvolgono la produttività dell'intero sistema economico tenendo conto della sua composizione settoriale, della dimensione media delle imprese, della capacità manageriale, dell'efficienza dei servizi pubblici.

Questi aspetti vanno quindi affrontati in maniera coordinata e simultanea perché tra loro interrelati e tutti insieme concorrenti nel condizionare la competitività del sistema industriale italiano.

La soluzione di questi problemi non è facile, in quanto dipende dalla possibilità di promuovere una efficiente organizzazione dei processi produttivi che passa attraverso appropriate soluzioni tecnologiche e una ristrutturazione dell'assetto territoriale, che assume particolare rilievo in una economia dualistica come la nostra e la cui specificità va al di là del mero fatto produttivo per coinvolgere la non omogenea distribuzione del lavoro sul territorio nazionale. Contestualmente alle scelte che possono promuovere la crescita equilibrata della nostra economia vanno quindi risolti anche i problemi posti dalle relazioni tra la localizzazione industriale e disponibilità di mano d'opera atta a soddisfare le esigenze dei processi produttivi.

È qui che si pongono i temi degli squilibri non ancora risolti e di quelli prodotti dalla intensità dello sviluppo di questi anni, tra i quali il più rilevante è appunto quello nord-sud. Il momento ripropone, cioè, in termini aggiornati e drammatici, il problema del Mezzogiorno e una scelta decisiva nell'alternativa, che più volte è stata espressa, come risoluzione o eliminazione della questione meridionale.

Lungo questa linea acquistano concretezza, si specificano e si selezionano gli impegni programmatici assunti dal Governo alla sua costituzione.

2. — Concludendo, il contenimento della domanda interna rappresenta una condizione necessaria per evitare che un ulteriore squilibrio della bilancia dei pagamenti, date le difficoltà di finanziamento, determini una ripresa della spirale svalutazione-inflazione.

La politica economica che ci proponiamo di realizzare non intende, tuttavia, limitarsi a regolare l'evoluzione della domanda interna con un'ottica soltanto congiunturale; essa si propone di avviare contestualmente un organico piano di investimenti, al fine di ripristinare le condizioni necessarie per una ripresa duratura del reddito e dell'occupazione.

Tale azione richiede una politica di riconversione dell'apparato produttivo, con particolare riguardo al settore manifatturiero ed a quello agricolo-alimentare.

Il soddisfacimento di bisogni, volti a migliorare alcuni aspetti delle condizioni di vita, richiede anche che una quota delle riserve venga destinata ad investimenti nei settori dell'edilizia abitativa e della sanità.

L'esistenza del vincolo estero rende incompatibile il perseguimento dei menzionati obiettivi con la situazione della finanza pubblica, da un lato, e l'andamento dei consumi privati, dall'altro.

Lo spazio per l'allargamento della base produttiva e per le riforme non può essere trovato che in una riduzione del risparmio negativo (ovvero del disavanzo di parte corrente) del settore pubblico e dei consumi privati.

A tal fine è stato disposto l'aumento delle tariffe concernenti una serie di servizi pubblici; a partire dall'anno 1977 si dovrà procedere ad un aumento, rispetto alle tendenze in corso, delle entrate tributarie e ad altre forme di prelievo. L'ammontare complessivo del prelievo, sulla base delle valutazioni attualmente disponibili, dovrà ragguagliarsi intorno al 2,5 per cento del prodotto interno lordo.

Su tali entrate sarà possibile assicurare gli stanziamenti necessari per il finanziamento, in primo luogo, del provvedimento concernente l'ammodernamento dell'apparato industriale e di quelli relativi all'incremento dell'occupazione giovanile, al rilancio dell'edilizia abitativa ed al piano agricolo-alimentare.

La manovra verrà realizzata con la flessibilità richiesta dall'evolversi della situazione congiunturale.