

ATTI PARLAMENTARI

VII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI **Doc. XIII**
n. 2

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA

per l'anno 1978

(art. 1 della legge 20 luglio 1977, n. 407)

presentata dal Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(MORLINO)

e dal Ministro del Tesoro

(STAMMATI)

il 30 settembre 1977

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I N D I C E

PREMESSA	Pag. 3
SEZIONE I. — LA POLITICA ECONOMICA	7
<i>Capitolo I.</i> — L'ECONOMIA MONDIALE	9
1. La domanda effettiva; tendenze in atto e prospettive	9
2. Commercio estero e bilancia dei pagamenti	11
3. Intermediazione bancaria e liquidità internazionale	12
<i>Capitolo II.</i> — PROSPETTIVE ED OBIETTIVI DELLA POLITICA ECONOMICA	14
1. Situazione economica interna	14
2. Le linee della stabilizzazione nel corso del 1977	15
3. Gli obiettivi della politica economica	23
4. Il quadro previsionale per il 1978	27
<i>Capitolo III.</i> — LE AZIONI PROGRAMMATICHE	40
1. La politica industriale e il ruolo della impresa	40
2. La scelta energetica	43
3. Il rilancio dell'edilizia	51
4. Il programma agricolo-alimentare	54
5. La riorganizzazione dei trasporti	58
6. La valorizzazione dell'ambiente	62
7. Mezzogiorno	63
8. Comunità economica europea	68
9. Occupazione e società	71
APPENDICE ALLA SEZIONE I	79
1. Conti economici per l'anno 1977. Preconsuntivo	81
2. Popolazione e forze di lavoro in Italia nel 1977	84
3. Costo del lavoro. Confronti internazionali	93
SEZIONE II. — IL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1978	99
1. Il quadro generale riassuntivo del bilancio 1978	101
2. Variazioni delle nuove previsioni rispetto a quelle dell'anno precedente	112
3. Parte discrezionale della spesa	118
4. Fabbisogno di cassa del tesoro	120
5. Previsioni di competenza delle aziende autonome per il 1978	124
6. Situazione della finanza locale e regionale	125
7. Situazione della finanza previdenziale ed assistenziale	130
APPENDICE ALLA SEZIONE II	133
<i>Allegati da A ad E, illustrativi delle variazioni del bilancio 1978 rispetto al 1977</i>	135
<i>Allegati da F ad R, illustrativi della situazione della finanza regionale e locale</i>	202

PREMESSA

ONOREVOLI DEPUTATI. — La Relazione previsionale e programmatica per il 1978, che il Ministro del bilancio e della programmazione economica ed il Ministro del tesoro hanno l'onore di proporre per conto del Governo al Parlamento, presenta quest'anno alcune novità formali e sostanziali, che portano avanti le indicazioni emerse dalla positiva esperienza dello scorso anno. Ci si augura che tali novità possano sollecitare una discussione più ampia, approfondita ed articolata e indirizzarla verso una sintesi impegnativa e più coerenti soluzioni operative.

L'indicazione verificata lo scorso anno circa la fecondità di una contestuale discussione della Relazione previsionale e programmatica con il bilancio dello Stato e quindi di una più intima connessione tra le linee di politica economica e le statuizioni di bilancio è stata ora sancita nella legge 20 luglio 1977, n. 407.

Lo scorso anno si trattava di ricondurre al rigore di una linea di stabilizzazione attese e preoccupazioni diffuse ma diseguali nella consapevolezza della gravità della situazione reale e quindi variamente contraddittorie. Quest'anno i risultati conseguiti, se da una parte sollecitano a proseguire nella linea in atto, dall'altra richiamano alla necessità di valorizzare le condizioni di minore pericolosità della situazione economica e le ricostituite possibilità del suo controllo. Conciliare queste due esigenze richiede quindi una risposta più compiuta ed articolata che specifici nelle azioni programmatiche più rilevanti la coerenza della linea politica generale.

Le legittime preoccupazioni per l'emergere — sul piano dell'occupazione, della produzione e degli equilibri finanziari delle imprese — dell'altra faccia della crisi potrebbero mettere in discussione la continuità della politica di stabilizzazione, sperperare i risultati sin qui conseguiti e barattare con effimeri successi congiunturali la ricostituzione, pur ancora lontana ma faticosamente avviata, della struttura reale del paese su nuove basi. Quelle preoccupazioni devono trovare invece risposta in politiche certo più difficili da realizzare e coordinare, ma coerenti nel valorizzare nella direzione giusta i nuovi pur ristretti spazi, che la situazione economica ci prospetta e che la accresciuta condizione di governabilità del paese ci consente, per avviare la ripresa senza divergere dagli storici obiettivi che restano: Mezzogiorno, Europa ed una società più giusta ed aperta.

La Relazione di quest'anno contiene quindi, oltre al richiamato collegamento con il bilancio dello Stato, una più analitica descrizione dell'andamento e delle prospettive dell'economia, una più puntuale definizione della politica economica generale ed infine concrete e qualificanti indicazioni sulle più rilevanti azioni programmatiche.

Si propone così una precisa strategia che fonda la sua concretezza politica nella rispondenza all'accordo programmatico dei partiti e che affida le sue ultime specificazioni alla fecondità del confronto parlamentare ed al dialogo responsabile con le Regioni e con le forze sociali.

Nella Relazione previsionale e programmatica dello scorso anno sottolineammo i caratteri strutturali della crisi italiana e la

necessità di tempi lunghi per riuscire nell'intento di portare l'economia a condizioni di sviluppo capaci di valorizzare adeguatamente le notevoli risorse umane del Paese e di salvaguardare le consistenti frange di popolazione e le aree che le collusioni sociali rischiano di emarginare.

Nel frattempo siamo riusciti a contrastare con efficacia la spirale inflazione-svalutazione, che rappresentava il problema impellente con il quale dovevamo confrontarci. Nel corso del 1977 il disavanzo pubblico è stato contenuto, la bilancia dei pagamenti di parte corrente è tornata in pareggio, le riserve valutarie sono aumentate nonostante consistenti rimborsi di prestiti, il livello del cambio è rimasto stabile, il tasso di inflazione è sceso dal 25 per cento di fine '76 al 15 per cento del periodo gennaio-agosto di quest'anno.

Tali risultati sono stati ottenuti senza ricorrere a strumenti che potessero portare all'isolamento del nostro sistema produttivo, il cui grado di apertura verso il resto del mondo è invece ulteriormente aumentato, e scongiurando la mortificante prospettiva della crescita zero, che veniva indicata da molti come inevitabile.

Avevamo preannunciato che la politica di controllo della domanda, pur necessaria, non sarebbe stata sufficiente né a risolvere la crisi, né a portare a termine il processo di stabilizzazione, se non fosse stata accompagnata da una rapida ed efficace azione intesa ad assicurare da un lato il contenimento dei costi di produzione, dall'altro l'avvio di una organica ristrutturazione del sistema produttivo. L'inevitabile lunghezza dei tempi di rielaborazione, discussione e attuazione delle politiche di struttura portava ad individuare soprattutto nel contenimento della dinamica del costo del lavoro il passaggio obbligato per allentare, attraverso la maggiore competitività che ne sarebbe conseguita, il vincolo posto dalla bilancia dei pagamenti allo sviluppo del reddito.

In questa direzione si sono mosse le note misure incidenti sui meccanismi della scala mobile, le sollecitazioni accolte dalle parti sociali ad accordi per contenimenti di oneri e recuperi di produttività ed infine la fisca-

lizzazione degli oneri sociali. Il senso di responsabilità con cui questa linea è stata complessivamente gestita dal Governo e dalle parti sociali ha portato alla riduzione della conflittualità, che ha avuto una importanza non misurabile ma certo rilevante nel miglioramento dell'attività produttiva.

L'attuale situazione è caratterizzata dal rallentamento dei ritmi produttivi, dal deterioramento dei conti economici delle imprese e dalle conseguenti preoccupazioni per i livelli occupazionali. Tali preoccupazioni si accrescono ulteriormente in prospettiva, considerando che i modesti incrementi produttivi consentiti dai vincoli esterni condizionano la possibilità di creare nuovi posti di lavoro e di contenere attraverso la crescita della produttività l'aumento dei costi di produzione.

Non intendiamo tuttavia ripetere l'esperienza del 1975 allorché il tentativo di risollevarne l'economia e rilanciare la produttività con un aumento generalizzato della domanda riaprì quegli squilibri che solo ora stiamo faticosamente aggiustando. Quando l'indebitamento verso l'estero raggiunge livelli che non rendono finanziariamente possibili o politicamente opportuni ulteriori aumenti, la difesa dell'occupazione passa necessariamente attraverso l'adeguamento dei modi e dei costi di impiego del lavoro alle effettive possibilità del sistema.

Riteniamo quindi di proseguire lungo la linea di politica economica finora seguita e di integrarla passando all'attuazione delle politiche strutturali più efficaci e più rapidamente attivabili, ribadendo che il suo successo richiede un coerente comportamento di tutte le forze politiche e sociali.

Per il 1978 analisi preliminari indicano ora in 19.000 miliardi (contro i 14.500 convenuti con il FMI) il valore del disavanzo del settore pubblico compatibile con un avanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti di circa 2.000 miliardi (necessario per permettere di restituire almeno una parte dei debiti in scadenza nel 1978) e con un tasso di inflazione intorno al 12 per cento. L'espansione del credito totale lordo interno, prevista in 32.000 miliardi per il 1977, non dovrebbe superare i 34.000

miliardi nell'arco del 1978 (contro i 30.000 miliardi convenuti inizialmente con il FMI), che vanno valutati tenendo conto della possibile riduzione dei tassi di interesse, in linea con il rallentamento dell'inflazione. Tale linea tiene fede agli impegni assunti con il Fondo monetario, prevedendo quelle modifiche dei vincoli che appaiono necessarie per il conseguimento degli obiettivi fondamentali concordati.

Il prodotto interno lordo aumenterebbe di circa il 2 per cento in termini reali, in misura dunque quasi equivalente a quella del 1977 ma con una tendenza positiva, anziché negativa, in corso d'anno. Una maggiore espansione della domanda estera ed una più contenuta dinamica dei costi interni aprirebbero maggiori spazi.

La necessità di continuare a gestire in modo rigoroso la politica del bilancio e quella del credito ci rende consapevoli della gravità dei problemi che questi strumenti non possano risolvere. L'obiettivo più ambizioso che essi ci permettono di perseguire è quello di attenuare gli squilibri esterni ed interni della nostra economia smorzando le oscillazioni cicliche della domanda intorno al tasso di sviluppo di medio periodo consentito dalle ridotte possibilità del sistema.

Questa prospettiva, anche se apparentemente confortante rispetto all'immagine dello sviluppo zero, pone gravi problemi per il futuro dell'economia italiana, in quanto un prolungato rallentamento della crescita non può consentire di mantenere i livelli occupazionali se non frenando la produttività e quindi riducendo l'incentivo non solo al potenziamento della capacità produttiva, ma anche all'ingresso dello sviluppo tecnologico. Si determinerebbe, in particolare, una ulteriore dilatazione degli impieghi improduttivi della forza lavoro e si deteriorerebbe la collocazione internazionale del sistema economico italiano.

L'ampliamento del divario tra reddito effettivo e reddito realizzabile con un adeguato impiego delle risorse può quindi essere considerato come una conseguenza del mancato riequilibrio del nostro sistema economico, ma non certo come un modo per risolvere la crisi. Il superamento di questa

non può avvenire soltanto attraverso il contenimento della domanda, ma richiede un aggiustamento delle caratteristiche strutturali.

A questo obiettivo mirano le azioni programmatiche delineate nella Relazione. Una loro tempestiva attuazione potrebbe consentire di valorizzare i risultati della stabilizzazione e di portare la crescita del reddito nel 1978 in prossimità del 3 per cento, migliorando le possibilità di recupero della produttività e di sostegno dell'occupazione. A tal fine è necessario che gli investimenti ricevano dalla certezza e dall'adeguatezza delle condizioni operative quell'impulso che sarebbe illusorio richiedere al disavanzo pubblico. La definizione delle linee del processo di ristrutturazione e sviluppo industriale, il ripristino di condizioni che permettano il ritorno del risparmio privato all'edilizia, l'immediato avvio dei programmi per l'energia, per i trasporti e per l'agricoltura, rappresentano le premesse essenziali per poter dare una risposta adeguata ai gravi problemi che ci attendono.

Proporsi tali obiettivi per gestire una realtà economica, come quella descritta con le sue implicazioni sociali e politiche, richiede una effettiva, maggiore e migliore funzionalità dei pubblici poteri ed una vasta partecipazione democratica, il rinnovamento delle strutture amministrative e contemporaneamente il più utile impiego di quelle esistenti. Si richiedono, infatti, prontezza di decisioni, controllo della loro esecuzione, specificazioni di responsabilità, tempestività di coordinamento e di sintesi per sollecitare l'adesione convinta e la coerenza nei comportamenti di tutti i protagonisti della vita sociale.

Una reale politica delle istituzioni si intreccia quindi con la politica economica e la sua coerenza con i modelli costituzionali condiziona la conformità dei risultati economici agli obiettivi finali della Costituzione.

L'attuazione della legge 382 per il completamento dell'ordinamento regionale per la piena affermazione di una autentica autonomia degli enti locali e per la semplificazione delle Amministrazioni centrali, ha

rappresentato perciò una risposta appropriata e non contraddittoria alle difficoltà complessive della situazione. Quella attuazione, momento rilevante di un impegno più organico che ha quasi completato l'ordinamento delle Regioni a statuto speciale, definito un nuovo sistema di finanza e di contabilità regionale e consolidato prassi di costruttiva dialettica tra Regioni e Governo, deve essere portato avanti nella duplice direzione dello sviluppo delle autonomie e del rinnovamento dei poteri centrali. Si tratta cioè da una parte di procedere con immediatezza alla riforma della finanza locale ed alla legge delle autonomie e dall'altra di avviare le più significative leggi-cornice, di sperimentare gli istituti di indirizzo, di coordinamento e di sostituzione dell'attività amministrativa regionale spettante al Governo ed infine di riordinare i Ministeri correlativamente alla impostazione delle più rilevanti azioni programmatiche.

Un così articolato sistema di poteri pone quindi il problema della costante armonizzazione delle loro politiche e dei loro effetti economici per ricondurli all'unità ed alla sistematicità delle linee di fondo della politica economica e finanziaria.

In questa linea si muove una legislazione che ha ampliato l'area delle funzioni di indirizzo affidate al CIPE e la positiva disciplina della consultazione delle Regioni e delle forze sociali, nonchè l'articolazione per settori specifici dello stesso CIPE con la costituzione del CIPES (per la politica del commercio internazionale) del CIPI (per l'avvio di una unitaria politica industriale), il preannunciato CIPAA, (per il collegamento della politica agricola con gli altri settori) nonchè le forme empiriche di coordinamento per la gestione delle situazioni settoriali e territoriali più acute. A queste maggiori attività di coordinamento cui, adeguandosi con le sue strutture, è chiamato a far fronte il Ministero del bilancio, si ricollega il riordinamento dell'ISPE in armonia con la più intensa attività dell'ISCO e dell'ISTAT, per

assicurare ai poteri pubblici la necessaria autonomia della informazione e della ricerca.

Si collocano qui, anche, le novità procedurali ed istituzionali dell'Amministrazione del Tesoro, fra le quali l'aspetto più rilevante è costituito dall'evoluzione del bilancio di competenza verso il bilancio di cassa e di tutte quelle implicazioni che troveranno il loro approdo più rilevante nell'imminente presentazione al Parlamento della riforma della contabilità generale dello Stato.

Sono qui da richiamare quegli aspetti della politica fiscale, che riconducendo al completamento della riforma tributaria le più pressanti esigenze, ha introdotto negli istituti tributari, nel riordino dell'Amministrazione e nei comportamenti dei contribuenti quelle novità che, da una parte adeguano il nostro sistema a quello dei Paesi progrediti e dall'altra consentono il flessibile impiego degli strumenti fiscali.

Sono pure da richiamare qui l'affinamento dell'azione della nostra politica economica internazionale con istituti e procedimenti nuovi, fra i quali la costituzione della Sace è il dato più rilevante.

La politica economica viene così ad integrarsi con più adeguati strumenti istituzionali che configurano la concreta ripresa, in forme nuove, della programmazione economica, da più parti auspicata. Si delinea così, attraverso i progressi reali già fatti se pur meno avvertiti, uno svolgimento capace di dare pubblicità alle responsabilità di politica economica dei suoi protagonisti, perchè possano essere ricondotti alla funzione di sintesi del Governo e dal Governo, nei modi e nelle forme proprie, al Parlamento.

In questa prospettiva si colloca pure, al di là dei limiti formali e delle valutazioni critiche che i suoi contenuti stessi sollecitano, questo documento, che abbiamo l'onore di presentare al Parlamento perchè attraverso di esso giunga a tutte le parti della comunità nazionale, con una parola di speranza, il richiamo alla drammaticità della situazione che dobbiamo superare.