

SEZIONE I

LA POLITICA ECONOMICA

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

L'ECONOMIA MONDIALE

1. LA DOMANDA EFFETTIVA. — TENDENZE IN ATTO E PROSPETTIVE.

Nei paesi industrializzati la ripresa ciclica iniziata durante il 1975 ha registrato una marcata battuta d'arresto nell'estate del 1976; e ha poi ripreso forza nell'inverno e nella primavera del 1977. Tuttavia, secondo le concordi previsioni degli organismi internazionali (che concernono il periodo fino alla prima metà del 1978) una crescita di consistenza apprezzabile potrà verificarsi soltanto negli Stati Uniti e nel Giappone, la domanda finale interna registrando rispettivamente uno sviluppo al tasso annuo del 5¼ e del 4½ per cento fra il primo semestre 1977 e il primo semestre 1978.

Le attese di sviluppo dell'economia giapponese sono legate ai provvedimenti fiscali e monetari espansivi adottati. Però, gli effetti di tali misure saranno limitati ad un breve arco di tempo: dopo l'aumento del secondo semestre '77, nei successivi sei mesi la crescita della domanda interna tornerebbe nuovamente a ridursi. D'altra parte, il tasso di crescita della domanda finale interna, resta inferiore non solo a quello registrato nelle analoghe fasi cicliche precedenti, ma anche a quello di lungo periodo.

Estremamente contenuta rispetto alle analoghe fasi cicliche precedenti appare l'evoluzione dell'attività economica prevista per l'Europa.

In Italia, Francia e Regno Unito il rallentamento della espansione della domanda finale interna (e di quella totale interna) è il risultato di provvedimenti restrittivi

adottati per ridurre gli squilibri nei conti con l'estero.

Anche per la Germania federale, per motivi diversi, la dinamica prevista della domanda interna è modesta; si ritiene che il tasso di crescita oscillerà fra il 3,5 e il 4 per cento (nel confronto fra il primo semestre dell'anno corrente e lo stesso periodo del prossimo anno).

Soltanto negli Stati Uniti l'espansione procede in modo uniforme e sostenuto nel tempo: il tasso di crescita della domanda finale interna si prevede resterà intorno al 5¼ per cento.

Questo quadro congiunturale e previsivo implica quindi il venir meno del sincronismo che ha contrassegnato la ripresa ciclica dei principali paesi industrializzati dalla seconda metà del '75 alla fine dello scorso anno.

La causa di tale divergenza è, in sintesi, la seguente. Ovunque è previsto un rallentamento dello sviluppo della spesa per consumi privati. Tuttavia, oltre Atlantico (diversamente dall'Europa e, in minor misura, dal Giappone), la politica fiscale assicura un sostegno alla domanda finale e prepara il terreno ad una ripresa del processo di accumulazione delle imprese.

Il rallentamento della crescita della spesa per consumi privati, è dovuto a due fattori: la modesta espansione del reddito reale del lavoro dipendente e l'effetto restrittivo esercitato su di esso dal prelievo tributario. Questo secondo fenomeno si riscontra non solo nei paesi che hanno in corso politiche restrittive per il riequilibrio della bilancia dei pagamenti, ma anche nella Germania fe-

derale. In questa economia, fra gli obiettivi della politica fiscale di breve periodo, rientra un aumento del gettito tuttavia in eccesso rispetto a quello registrato dalla spesa pubblica.

Sebbene la dinamica dei consumi privati risulti ancora sorretta dall'aumento della propensione al consumo, può ritenersi che alla metà del prossimo anno questa avrà raggiunto livelli notevolmente più alti di quelli medi di lungo periodo. E si può ipotizzare, quindi, che come normalmente avviene nel ciclo, la propensione al consumo si adeguerà successivamente al suo livello normale di lungo periodo e, quanto meno, non fornirà ulteriori contributi positivi alla crescita della spesa privata per consumi.

In tutti i paesi, l'attività d'investimento delle imprese ristagna rispetto alle analoghe fasi cicliche precedenti; inoltre essa è inferiore ai massimi registrati prima della recessione.

Va considerato in primo luogo che il grado di utilizzo della capacità produttiva permane notevolmente basso; a sua volta ciò dipende dalla ampiezza della recessione e della dinamica relativamente modesta della ripresa ciclica che finora si è verificata.

In secondo luogo, la priorità assegnata, nelle decisioni di politica economica, allo obiettivo di ridurre gli imponenti disavanzi degli scambi con l'estero implica prospettive di crescita della domanda più limitate che nelle analoghe fasi cicliche del passato, e strettamente dipendenti da quelle dei paesi con moneta forte, e soprattutto di Stati Uniti, Giappone e Germania federale.

In terzo luogo, il livello dei profitti permane basso. Solamente lo scorso anno, dopo circa un triennio di risultati negativi, si è verificata negli Stati Uniti e, in minor misura, nella Germania federale e negli altri paesi una forte crescita dei margini, ma solo oltre Atlantico il volume dei profitti al lordo degli ammortamenti e delle imposte, in rapporto al valore aggiunto delle imprese societarie, è tornato al livello di lungo periodo.

Nell'edilizia abitativa, gli investimenti si sono fortemente accresciuti in Giappone e

negli Stati Uniti; in quest'ultimo paese di circa il 20 per cento nella prima metà di quest'anno, rispetto al semestre precedente. In Europa, gli investimenti in questione hanno invece una dinamica assai meno sostenuta che oltre Atlantico, a seguito di politiche monetarie che consentono una crescita estremamente modesta dei debiti ipotecari nei paesi con squilibri esterni; in Germania e Svizzera d'altra parte, la domanda per abitazioni permane depressa per cause strutturali; in particolare, la disponibilità *pro capite* di immobili residenziali è prossima a quella degli USA, dove, però, la dinamica demografica e dell'occupazione è assai maggiore.

Quanto alla spesa pubblica le previsioni disponibili, basate sulla politica fiscale in atto, fanno ritenere che soltanto negli USA e in Giappone essa costituisca nell'anno corrente un effettivo fattore di espansione, alla sua crescita essendo dovuta l'accelerazione dello sviluppo del prodotto nazionale previsto per la seconda metà di quest'anno.

L'interruzione del sincronismo congiunturale che si richiede tra paesi debitori che hanno frenato la propria domanda interna e paesi a moneta forte in grado di sostenere l'espansione, si delinea anche nei confronti del Giappone e in misura minore della Germania, in relazione ai recenti progetti di rilancio dell'economia, sebbene persistano dubbi circa l'entità degli effetti espansivi che potranno conseguire nei prossimi mesi.

In passato, la minor dinamica della domanda interna è stata compensata, nell'economia tedesca e in quella giapponese dalla crescita delle esportazioni. Tuttavia, lo stato della bilancia dei pagamenti negli altri paesi industriali fa ritenere che per gli anni a venire non esistano fattori di crescita per le esportazioni tedesche e giapponesi confrontabili con quelli dei cicli precedenti.

Il divario fra l'evoluzione ciclica attuale e le precedenti non potrà, quindi, ridursi in Germania ed in Giappone se non verrà adottata una politica della domanda in grado di indurre una consistente ripresa della spesa per consumi e/o per l'edilizia residenziale.

2. — COMMERCIO ESTERO E BILANCIA DEI PAGAMENTI.

Il persistere di forti *deficit* correnti in paesi industriali ed emergenti e la concentrazione delle eccedenze valutarie in un numero ristretto di economie, non sono a lungo andare sostenibili. Molti paesi, specie emergenti, sono infatti indotti a frenare il loro indebitamento e le banche commerciali la loro esposizione creditoria. I paesi importatori di petrolio non hanno altra scelta: per migliorare la loro affidabilità finanziaria, debbono adottare una politica di contenimento della domanda con un conseguente rallentamento della crescita. Di qui il pericolo di un dilagare del protezionismo di cui si avvertono i sintomi attraverso accordi di autolimitazione delle esportazioni, sempre più pressanti richieste di compensazioni dai paesi dell'Est, mancato allargamento dei contingenti, nuove filosofie commerciali (esempio « libertà organizzata »).

L'eliminazione di quella parte del *deficit* corrente che ha come contropartita il *surplus* strutturale dei paesi produttori di petrolio non può essere una responsabilità esclusiva del paese deficitario. Se ci si ostina a considerarlo alla stessa stregua del *deficit* originato da fenomeni interni di dilatazione della domanda e dei costi e se in sede internazionale se ne subordina il finanziamento a politiche economiche restrittive, il paese deficitario è condannato ad una crescita inferiore al potenziale. È quindi necessario un riorientamento della strategia economico-finanziaria esterna dell'OPEC verso un finanziamento diretto dei paesi emergenti o maggiori investimenti in questi paesi, nonché un approccio strutturale ai problemi dell'aggiustamento nei paesi industriali (progressiva eliminazione di industrie tradizionali da trasferire ai paesi emergenti), che si affianchi all'approccio congiunturale proposto in sede OCSE e fondato su un maggior sviluppo delle economie più forti.

2.1. — Tendenze in atto e prospettive nel periodo breve.

2.1.1. — *Gli scambi delle economie industrializzate, con l'area OPEC, i paesi in via di sviluppo e i paesi socialisti.* — Nell'insieme dei paesi industriali (area OCSE) si è registrata a fine 1976 una forte accumulazione delle scorte di greggio, in previsione dell'aumento del relativo prezzo. Si ritiene in conseguenza che il fabbisogno di greggio dell'area per l'anno corrente potrà essere soddisfatto senza ulteriore incremento del ritmo delle quantità importate, rispetto al livello del gennaio-marzo 1977. Va anche considerato che nel 1977, i pozzi del mare del Nord consentirebbero, secondo le stime disponibili, un risparmio del 4 per cento delle quantità di greggio importate per il complesso dell'area.

La possibilità di soddisfare parte del fabbisogno di greggio con produzione all'interno dell'area OCSE consente un rafforzamento del meccanismo di trasmissione internazionale per tutti i paesi membri: economie nazionali con elevata propensione alla spesa sul totale delle risorse si sostituiscono ai paesi OPEC che tuttora sterilizzano (nel loro insieme) oltre il 30 per cento dei ricavi dalle esportazioni di greggio.

La crescita delle esportazioni dei paesi industrializzati verso quelli produttori di greggio resterà elevata, con un incremento fra il 1976 ed il 1977 sui valori in dollari di circa il 20 per cento, superiore a quello previsto per le importazioni di petrolio (circa 11%).

Il forte divario tra la crescita delle esportazioni e quella delle importazioni dell'area OCSE nei confronti dell'area OPEC non è sufficiente ad evitare tra i due anni indicati un peggioramento per l'area OCSE del saldo degli scambi con i paesi produttori di greggio. Il peggioramento interessa essenzialmente gli Stati Uniti.

Fuori degli Stati Uniti è prevista, per l'anno 1977, una generale riduzione del disavanzo corrente con i paesi OPEC. Il miglioramento maggiore concerne il Regno Unito. Altrove, nell'area OCSE, la riduzione del sal-

do petrolifero è soprattutto la conseguenza dell'aumento delle esportazioni ai paesi OPEC. In per cento del reddito nazionale, gli incrementi più elevati delle esportazioni si sono registrati nei paesi del Benelux, in Italia ed in Germania.

Secondo le valutazioni del segretario OCSE per l'anno corrente, l'avanzo mercantile dell'area OPEC resterebbe praticamente uguale a quello del 1976 (\$ 63 miliardi); l'avanzo delle partite correnti (\$ 42 miliardi circa nel 1976) dovrebbe ridursi, ma in modesta misura (valutata in \$ 1-2 miliardi) a motivo del peggioramento delle partite invisibili, nonostante la crescita del reddito da investimenti.

Fra il 1976 e il 1977, le ragioni di scambio dei paesi produttori primari sono migliorate del 7-8 per cento.

Secondo le organizzazioni internazionali lo aumento di riserve valutarie registrato lo scorso anno non rientrerebbe fra gli obiettivi della politica economica dei paesi in questione. Nel 1977, fermo restando il disavanzo delle partite correnti al livello del 1976 per l'insieme degli stessi paesi, si registrerebbe complessivamente un incremento delle loro importazioni in valore intorno al 18 per cento. L'incremento si ridurrebbe nel 1978 a motivo della caduta nella crescita delle loro esportazioni (dal 21 al 10%) alle economie industrializzate. Per molti di questi paesi, l'onere del servizio del debito estero rimane relativamente elevato.

Per quanto riguarda i paesi socialisti, nei primi mesi dell'anno corrente si è verificata una netta inversione di tendenza dell'andamento delle loro importazioni dall'area OCSE (dopo una riduzione del 5 per cento avvenuta tra la seconda metà del 1976 e i sei mesi precedenti). La recente ripresa della provvista di fonti conclusa da questi paesi sul mercato internazionale dei capitali fa ritenere assai probabile che l'interversione di tendenza continui nel corso di quest'anno e nel 1978; secondo stime dell'OCSE le esportazioni dell'area ai paesi socialisti dovrebbero aumentare del 4-5 per cento tra il secondo semestre '76 ed il primo '78. Al contempo le importazioni dell'area OCSE aumenterebbero poco più dell'1 per cento.

2.1.2. — *Gli scambi all'interno dell'area OCSE.* — Si è già indicato che il rallentamento della crescita del prodotto nazionale lordo dei paesi industrializzati si concentra soprattutto in Europa. Per questi paesi l'elasticità delle importazioni rispetto al reddito nazionale è maggiore che nel resto dell'area. Di conseguenza, quel rallentamento implica una più marcata decelerazione della crescita degli scambi all'interno dell'area.

Tenuto conto di quanto si è detto a proposito degli scambi con i paesi dell'area OPEC, con quelli in via di sviluppo e quelli socialisti, si può affermare che, sia nell'anno corrente, sia nei diciotto mesi che terminano a giugno del '78, le esportazioni a prezzi costanti dell'area OCSE procederanno ad un ritmo (7%) più sostenuto di quello delle importazioni (6%).

3. — INTERMEDIAZIONE BANCARIA E LIQUIDITÀ INTERNAZIONALE.

Negli anni recenti l'espansione del credito bancario internazionale non solo ha inciso profondamente sui meccanismi di aggiustamento dei conti con l'estero, ma ha prodotto anche un rilevante mutamento nel grado di rischio attraverso il graduale spostamento dal credito concesso alle imprese private a quello concesso ad enti pubblici o comunque garantito dallo Stato.

La situazione di liquidità esterna di molti paesi al netto dell'indebitamento può apparire insufficiente ed in taluni casi precaria, ma è indubbio che le riserve ufficiali si sono espanse notevolmente proprio in conseguenza del credito bancario internazionale.

Inoltre lo sviluppo degli scambi internazionali è stato reso possibile proprio dalla dilatazione del credito bancario con cui è stato finanziato.

La trasformazione del rischio commerciale in cosiddetto « rischio paese », attraverso lo spostamento dal credito a privati al finanziamento concesso contro garanzia di uno stato e a beneficio di enti pubblici, com-

penserebbe, secondo autorevoli opinioni, la maggiore alea legata alla dilatazione degli impegni complessivi.

Tuttavia occorre valutare se sia compatibile con l'equilibrio internazionale di lungo periodo e con la stabilità delle relazioni internazionali un tipo di circolazione e di espansione delle riserve affidato principalmente alle scelte e ai segnali di mercato e

deciso in base a criteri di valutazione bancaria che potrebbero rivelarsi contraddittori con le esigenze degli scambi internazionali.

Si può senz'altro affermare che il finanziamento ufficiale degli squilibri delle bilance dei pagamenti dovrà svolgere in futuro un ruolo più rilevante che in passato e pertanto la creazione di riserve internazionali muterà qualitativamente.

CAPITOLO II

PROSPETTIVE E OBIETTIVI DELLA POLITICA ECONOMICA

1. — SITUAZIONE ECONOMICA INTERNA

Mentre lo scorso anno incombevano i pericoli di una grave crisi valutaria e l'obiettivo centrale era quello di salvare l'economia italiana dalla spirale perversa inflazione-svalutazione, quest'anno la situazione, migliorata in tale aspetto, richiede di proseguire con lo stesso rigore e di utilizzare tempestivamente i risultati della politica economica attuata dal Governo con ampio consenso delle forze politiche e sociali, per una ripresa qualificata dell'economia.

I motivi di soddisfazione per i successi conseguiti dalla politica di stabilizzazione non devono infatti attenuare nel bilancio della nostra azione, le preoccupazioni per la difesa dell'occupazione e del livello dell'attività produttiva e per il superamento dei nodi strutturali, in particolare del Mezzogiorno.

Tra i risultati positivi ottenuti vanno sottolineati l'attenuarsi della dinamica inflazionistica che dal 25 per cento circa, in ragione d'anno, della fine del 1976 è passata a circa il 15 per cento nel secondo trimestre 1977, con la successiva tendenza a diminuire ulteriormente; la riduzione del fabbisogno di cassa del settore statale decisa dal Governo e attuata secondo le linee concordate con gli organismi internazionali, nonché la creazione delle premesse per un controllo del deficit del « settore pubblico »; il consolidamento del valore esterno della lira sulla cui stabilità un anno orsono le previsioni degli operatori erano orientate a notevole pessimismo; il parziale allentamento del vincolo della bilancia dei pagamenti

ottenuto sia con il netto miglioramento delle partite correnti il cui saldo nei mesi estivi è divenuto fortemente positivo, sia con la rapida ricostituzione delle riserve valutarie che, grazie anche all'intermediazione bancaria sui mercati internazionali, hanno recentemente raggiunto livelli tali da scoraggiare tentativi di speculazione e permettono di affrontare meglio i problemi tradizionali della stagione autunnale.

Per contro va segnalata la perdita di ritmo dell'attività produttiva che si è venuta manifestando in misura marcata a partire dal mese di aprile ed ulteriormente a luglio; il peggioramento delle prospettive economiche a breve termine e le preoccupazioni di una flessione degli stessi attuali livelli occupazionali. In un certo senso questi fenomeni sono, in negativo, l'inevitabile prodotto del successo della stabilizzazione.

Il rischio più grave che potrebbe correre la nostra economia è quello di inoltrarsi lungo il sentiero della stagnazione e dell'inflazione. La diminuzione dell'attività produttiva si traduce infatti rapidamente in una caduta della produttività, nella perdita di competitività dell'economia, in una crescita dei costi e nella riproposizione dei problemi affrontati nel 1975.

Questa è un'alternativa che non deve assolutamente consolidarsi: l'accordo programmatico fra i partiti dell'arco costituzionale è un sostegno alla strategia del Governo per impostare una ripresa qualificata che abbia come obiettivi centrali la riduzione del tasso di inflazione entro livelli internazionali e la difesa dell'occupazione in particolare di

quella giovanile ed il rovesciamento delle spinte involutive del Mezzogiorno.

I progressi conseguiti in molti campi nel corso del 1977 potrebbero rivelarsi illusori se non opportunamente sfruttati e valorizzati. È certo comunque che i vincoli ancora stringenti, lasciano uno spazio per la ripresa. Non solo: il maggiore consenso sociale alla azione di governo e la più diffusa conoscenza tra i lavoratori della natura strutturale dei gravi problemi che affliggono la nostra economia hanno accresciuto la governabilità del Paese.

Il senso di responsabilità delle forze sindacali, il riconoscimento del ruolo dell'impresa in un'economia che ripudia l'autarchia, gli sprechi e la crescita dell'area assistita, offrono premesse per un'azione di ampio respiro, non limitata ad una visione congiunturale.

È tempo quindi per una conferma della linea di politica economica fin qui seguita e per un impegno che riporti la nostra economia verso una crescita più stabile.

2. — LE LINEE DELLA STABILIZZAZIONE NEL CORSO DEL 1977

L'anno scorso affermavamo: « L'espansione dell'attività produttiva e la decelerazione dell'inflazione 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 ».

Il forte disavanzo della bilancia dei pagamenti che fin dall'inizio aveva accompagnato la ripresa produttiva indicava infatti che il sistema economico non si era ancora ade-

guato al mutamento delle ragioni di scambio tra manufatti e materie prime e che quindi l'espansione del reddito sarebbe stata bloccata dall'esaurimento delle riserve valutarie se non si fosse riusciti ad allentare, attraverso l'aumento della competitività il vincolo della bilancia dei pagamenti.

In tale situazione gli obiettivi di sviluppo del reddito e dell'occupazione non potevano più essere perseguiti con le politiche di sostegno della domanda interna, il cui effetto sarebbe stato soltanto quello di deprezzare il cambio e alimentare l'inflazione, ma richiedevano l'adeguamento dei livelli retributivi alle reali possibilità del Paese e l'avvio di una organica politica di ristrutturazione intesa a potenziare l'efficienza e la competitività del sistema economico.

Seguendo una razionale allocazione degli strumenti agli obiettivi di politica economica, il livello dei tassi d'interesse, peraltro già condizionato dal tasso d'inflazione, doveva continuare ad essere regolato in funzione della necessità di controllare i movimenti di capitale con l'estero; mentre il compito di contenere la domanda interna nei limiti compatibili con l'equilibrio esterno e regolare la ripartizione delle risorse tra consumi ed investimenti veniva affidato alla regolazione del credito totale interno e alla politica di bilancio.

Si avvertiva tuttavia che la riduzione del disavanzo pubblico, pur creando le premesse per assicurare — attraverso l'equilibrio dei conti con l'estero — la stabilità del cambio, rappresentava una condizione necessaria ma non sufficiente per il contenimento dell'inflazione. Se infatti il costo del lavoro per unità di prodotto — si affermava — continua ad aumentare più rapidamente in Italia che nella media dei Paesi concorrenti dopo aver esaurito il margine di vantaggio creato dal precedente deprezzamento della lira, 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 com-

petitività 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 finanziabili. In questa situazione, nella quale si delinea chiaramente il rapporto 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, perchè 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.

La strategia di politica economica indicata nella Relazione previsionale e programmatica era dunque estremamente chiara. Solo il contenimento dei costi di produzione e l'avvio di una organica ristrutturazione del sistema economico potevano permettere la continuazione dello sviluppo e il mantenimento dell'occupazione, mentre la politica economica di breve periodo poteva soltanto gestire in modo non inflazionistico l'inevitabile aggiustamento, cercando di ripartirne equamente l'onere.

Riduzione del disavanzo pubblico, contenimento degli incrementi salariali entro limiti europei, politiche di struttura, erano le vie indicate dal Governo fin dallo scorso anno per uscire dalla crisi.

2. 1. — *I provvedimenti adottati*

Coerentemente con tale impostazione il Governo varava provvedimenti fiscali e tariffari intesi a ridurre il disavanzo statale e a ridurre lo squilibrio dei costi di enti e imprese produttrici di pubblici servizi; provvedeva a rallentare lo sviluppo della domanda di beni di consumo, riducendo il reddito disponibile delle famiglie con un

accresciuto prelievo fiscale e tariffario e con la successiva sterilizzazione della scala mobile per i redditi superiori ai 6 milioni; agiva per smorzare la dinamica del costo del lavoro attraverso misure incidenti sul computo della scala mobile e con provvedimenti di fiscalizzazione degli oneri sociali; favoriva l'accordo sindacale incentrato sulla politica di recupero della produttività. Per quanto riguarda il mercato dei cambi, l'introduzione di un'imposta temporanea sugli acquisti di valuta, il deposito previo sulle importazioni (entrambi tolti tempestivamente), nonchè successivi provvedimenti in materia di finanziamento del commercio estero al fine di ridurre gli effetti sfavorevoli di spostamenti nei termini di regolamento delle transazioni, allentavano la pressione nel periodo stagionalmente peggiore per la nostra economia.

Tutte queste misure, nonchè la decisione delle autorità monetarie di fissare dei massimali alla concessione del credito bancario alle imprese, miravano soprattutto a combattere la dinamica inflazionistica che, con la ripresa autunnale del 1976 aveva ripreso vigore in presenza di aspettative sfavorevoli sul tasso di cambio della lira. Il loro effetto sul livello dei prezzi non era tuttavia univoco, almeno a breve termine. Sia gli aumenti tariffari, sia l'aumento delle aliquote dell'IVA per finanziare la parziale fiscalizzazione della contingenza, come pure le misure sul mercato dei cambi per scoraggiare le importazioni e il razionamento e la crescita del costo del denaro per controllare la domanda ed indurre ad usufruire di finanziamenti esteri, non potevano non tradursi, prima di produrre risultati positivi, in spinte inflattive.

L'esordio e i primi mesi del 1977 mostravano così i segni di un'economia ancora in fonte seppure decelerata espansione (il PIL era cresciuto nel 1976 del 5,6 per cento), ma con una dinamica dei prezzi ancora vigorosa.

Anche i conti con l'estero che avevano registrato a fine 1976 un cospicuo deficit delle partite correnti, valutato in circa 2.340 miliardi di lire, continuavano a preoccupare.

Nel primo trimestre del 1977 la situazione appariva dunque più squilibrata delle effettive tendenze dell'economia, a seguito degli interventi. Se si tiene conto degli intervalli temporali che intercorrono tra l'adozione di provvedimenti di politica economica ed il loro effetto di fondo, non è sorprendente che la stabilizzazione abbia iniziato a manifestarsi palesemente solo a partire dall'aprile 1977, anche in concomitanza della stagione più favorevole, e sia stata pienamente percepita statisticamente con ulteriore ritardo dovuto ai tempi tecnici di rilevazione. È in questo intervallo che giungono a maturazione gli accordi, prima col FMI e poi con la CEE, che traducono in impegni internazionali una serie di vincoli e di obiettivi di politica economica sostanzialmente coerenti con le scelte della Relazione previsionale e programmatica dello scorso anno e che ci valgono oggi da parte della Comunità internazionale rinnovata fiducia nella possibilità di recupero della nostra economia e capacità di credito sui mercati finanziari internazionali.

Nella « lettera di intenti » indirizzata al direttore del FMI il Governo ribadisce una strategia di graduale riequilibrio della nostra economia il cui scopo è quello di ripristinare la possibilità di più alti tassi di sviluppo e di occupazione in condizioni di relativa stabilità dei prezzi e di una accettabile posizione verso l'estero.

Le autorità italiane nel formulare la loro strategia per il periodo futuro riconfermano la necessità e l'impegno di ridurre il *deficit* del settore statale e di assicurare, attraverso un più efficace controllo, la drastica diminuzione dei recenti tassi di incremento della spesa del settore pubblico allargato. Riaffermano quindi l'obiettivo di stabilizzare la dinamica dei prezzi e di assicurare il mantenimento nel tempo della posizione competitiva della nostra economia. Si impegnano a uno stretto controllo del tasso di espansione del credito totale interno al fine di proteggere l'andamento della bilancia dei pagamenti.

In termini quantitativi gli impegni per il 1977 si traducono nella fissazione di un tetto al disavanzo del settore statale pari

a 13.100 miliardi, di un tetto di 16.450 miliardi per il settore pubblico allargato e di un limite alla spesa statale pari a 55.350 miliardi.

I limiti fissati al disavanzo pubblico si accompagnano alla esplicitazione di un massimale per il credito totale interno pari a 30.000 miliardi da marzo 1977 a marzo 1978, determinando così lo spazio finanziario reso disponibile per il settore privato.

Il conseguimento dei limiti concordati col FMI comporta una riduzione del disavanzo pubblico dal 13,4 per cento del PIL nel 1976 al 9,7 per cento nel 1977.

Si tratta di una riduzione severa ma necessaria per restituire stabilità alla nostra economia. Il pieno rispetto del primo massimale trimestrale verificato a fine giugno 1977 e il previsto soddisfacimento dei successivi vincoli nel corso dell'anno da parte del fabbisogno del Tesoro, garantiscono anche in sede internazionale la coerenza della gestione finanziaria con i più generali obiettivi della decelerazione del tasso di incremento dei prezzi e di un deciso miglioramento della bilancia dei pagamenti. Il contenimento del disavanzo pubblico è condizione necessaria per ricreare spazi finanziari per il settore privato.

La sua dimensione va quindi strettamente collegata all'assunzione da parte dell'autorità monetaria di un tetto al credito totale interno quale obiettivo intermedio alla sua azione.

Come risulta dall'esperienza, il proseguire di un elevato disavanzo pubblico e la crescita del credito totale interno, in presenza di una domanda di attività finanziarie a lungo termine stazionaria o decrescente, generano squilibri nei conti con l'estero. Il disavanzo della bilancia dei pagamenti accentua gli effetti di una politica di restrizione monetaria che si esprime in un contenimento del credito totale interno e in una depressione della domanda aggregata. Il successivo miglioramento del saldo finanziario dell'economia consente e sollecita una nuova espansione del *deficit* statale che tende a riprodurre le precedenti fasi cicliche in tempi sempre più brevi. Ne risulta che

se non viene interrotta la crescita perversa dello squilibrio pubblico, viene consolidata la tendenza ad un distruttivo meccanismo di *stop-and-go*.

Ridurre progressivamente e rapidamente il disavanzo statale, mutando altresì la composizione del suo finanziamento, è dunque una premessa indispensabile per restituire alla politica monetaria proprietà ed efficacia di intervento.

Si tratta di evitare che la destinazione di credito per finanziare il *deficit* del settore pubblico a spese dello spazio finanziario del settore privato diventi una caratteristica permanente del sistema.

I fenomeni di spiazzamento della spesa privata da parte della spesa pubblica sono stati spesso considerati sottolineando le implicazioni della crescita dei tassi di interesse prodotta dall'indebitamento pubblico. Tale analisi è rilevante per molti aspetti ma non fondamentale. Nella realtà italiana il fenomeno di spiazzamento della spesa privata va visto a più livelli, nel contesto di una politica obbligata di razionamento del credito che assume forme selettive.

Vi è un primo effetto in funzione della ripartizione del credito razionato tra i due grandi comparti del sistema (settore statale ed economia) che tende inevitabilmente a soddisfare prioritariamente le esigenze di finanziamento della spesa pubblica.

Se poi si guarda alla composizione della spesa, nella quale hanno avuto ampia e crescente parte i trasferimenti all'economia indotti da una crescita assistita, essi hanno inciso negativamente sul funzionamento dei settori e delle imprese non disestate. Al di là della definizione di settore statale vi è poi la più comprensiva definizione di settore pubblico consolidato che include oltre al primo settore gli enti locali e gli istituti di previdenza. Nella misura in cui questi enti possono finanziarsi presso il sistema bancario e gli ICS o mediante emissione di obbligazioni, il credito al settore privato viene ulteriormente compresso. Infine un'altra forma di spiazzamento della spesa privata in senso stretto si evince considerando il comportamento del sottosectore imprese pubbliche che comprende l'Enel, le muni-

cipalizzate e gli ospedali, che statisticamente figurano nel settore economia ma che appartengono al settore pubblico allargato.

Ciò spiega l'importanza di specifiche riforme volte a sottoporre le operazioni dei vari enti al controllo efficace delle autorità di governo. Come parte della riforma della finanza locale è stato fermato l'accesso delle amministrazioni comunali e provinciali al credito bancario a breve termine. Le riforme delle finanze degli enti previdenziali tenderanno a fissare in accordo con il Ministero del tesoro i bilanci annuali di cassa che stabiliranno specifici limiti di spesa alle loro operazioni e controlleranno i mezzi per il loro finanziamento. Anche alle Regioni incombe l'obbligo di preparazione di bilanci di cassa e di una programmazione pluriennale delle loro spese. Infine il Governo intende escludere l'accesso degli enti assistenziali, compreso il fondo ospedaliero, al credito bancario a breve.

È perciò giustamente prevista dalla lettera di intenti al FMI la possibilità di una revisione dei massimali concordati per il 1978, quando entreranno in vigore le nuove norme che permetteranno di determinare e controllare con più rigore le spese e i disavanzi del settore pubblico allargato.

La strategia concordata con gli organismi internazionali è dunque qualitativamente coerente con le scelte preventivamente decise dal Governo e volte al controllo dell'inflazione, del disavanzo della bilancia dei pagamenti e a ricreare gli spazi finanziari necessari per il rilancio degli investimenti e dell'occupazione. È però per noi chiara la distinzione tra vincoli quantitativi ed obiettivi. Nella filosofia degli accordi le misure concordate hanno la natura di strumento di politica economica. L'obiettivo centrale resta la difesa e lo sviluppo dell'occupazione di un'economia resa più stabile.

2.2. — *Politica monetaria e fiscale nel 1977*

Sia la politica monetaria che quella fiscale e tariffaria si sono attenute nel 1977, consolidandolo, all'orientamento che avevano assunto, negli ultimi mesi dell'anno scor-

so, sulla base delle considerazioni espone nella precedente Relazione previsionale e programmatica.

In connessione con gli obiettivi fondamentali di riequilibrio interno ed esterno, si è mantenuto un attento controllo sulla dinamica della spesa pubblica, sulla dimensione del disavanzo statale e, anche attraverso la severa regolazione delle modalità di finanziamento di quest'ultimo, sulla quantità di monete e di credito e sui tassi di interesse.

La condotta delle autorità monetarie ha rifuggito dalle brusche oscillazioni degli aggregati monetari e dei tassi d'interesse, accompagnando gradualmente i progressi della politica di stabilizzazione sul fronte dei prezzi e dei tassi di cambio.

Espressione di questa linea è stata la riduzione dei tassi d'interesse, molto contenuta nella prima parte dell'anno e successivamente più incisiva quando la rese possibile l'attenuarsi dell'inflazione e opportuna la decelerazione del ritmo produttivo. Tale condotta, costantemente vigile anche sul fronte dei movimenti di capitali, ha mirato nella prima fase a stimolare l'afflusso di fondi dall'estero attraverso l'intermediazione del sistema bancario, per consolidare le riserve valutarie; nella seconda a stabilizzare il fenomeno affinché non assumesse una dimensione eccessiva.

Questo afflusso di fondi ha comportato una considerevole creazione di base monetaria che si andava cumulando a quella prodotta dai rimborsi dei depositi sulle importazioni. Ne sarebbe quindi derivata una creazione complessiva incompatibile con gli obiettivi della stabilizzazione, ove si fosse verificata la consueta, ingente creazione di base monetaria da parte del Tesoro.

Invece recuperando flessibilità sotto questo profilo, è stato possibile non solo non eccedere in tale creazione, ma anzi ridurre la consistenza netta del debito del Tesoro verso la Banca d'Italia, consentendo tra l'altro un ampio rispetto dei limiti convenuti con la CEE, relativi alla creazione di base monetaria da parte del Tesoro. Anche l'espansione del credito totale interno tra il marzo del 1977 e il marzo del 1978, può

prevedersi sostanzialmente in linea con gli impegni assunti col FMI.

Si è avvertita nel 1977 una netta inversione di tendenza rispetto alle modalità di finanziamento del disavanzo del Tesoro, effettuato in notevole misura con base monetaria negli anni precedenti. Quest'anno invece si è avuto un cospicuo assorbimento di BOT da parte del pubblico e delle banche e l'inizio di uno spostamento verso scadenze più lunghe, con l'emissione di certificati a due anni a tasso variabile. Ma non si è trattato solo di mutamento delle modalità di finanziamento del disavanzo ma anche di una riduzione in valore assoluto dell'entità del disavanzo stesso, malgrado la crescita del prodotto interno lordo a prezzi correnti. Mentre la dinamica del disavanzo del Tesoro appare rispettare pienamente i limiti fissati dal FMI, il disavanzo del settore pubblico allargato sembra collocarsi nel 1977 intorno ai 18.000 miliardi (a fronte dei 16.450 indicati nella lettera d'intenti). Nonostante lo sconfinamento, anche tale cifra segna però un progresso sia rispetto al valore assoluto del 1976, sia soprattutto in termini di rapporto rispetto al prodotto interno lordo a prezzi correnti, che scenderebbe dal 13,4 per cento dell'anno scorso al 10,5 per cento di quest'anno.

La riduzione dell'entità del disavanzo del Tesoro è stata realizzata sia attraverso il controllo del livello della spesa pubblica, quale presupposto fondamentale della politica di stabilizzazione del governo, in relazione agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica e di ristrutturazione dell'economia italiana; sia con sostanziali incrementi delle entrate a seguito di una più incisiva politica tributaria.

Il progresso dal lato delle entrate che fa del 1977 un anno di eccezionale sviluppo del gettito fiscale, soprattutto dopo i risultati già conseguiti nel 1976, è stato determinato dall'allargamento della base imponibile generato anche dall'inflazione; da un'accresciuta imposizione; dalla riduzione della sfasatura temporale media fra la percezione del reddito e l'assolvimento degli inerenti tributi; e da fattori eccezionali, non ripetibili nei prossimi anni, come l'anticipo sull'autotassazione.

Le misure decise a partire dall'ottobre 1976 hanno variamente coperto una vasta area di tributi. Si sono avuti provvedimenti diretti ad innalzare i livelli di imposizione, principalmente attraverso la rivalutazione dei valori di rendita catastale, l'elevazione di due punti dell'aliquota ordinaria IVA, gli inasprimenti di altre imposte indirette e dell'imposta di fabbricazione sugli olii minerali; e altri volti ad anticipare la percezione delle entrate tributarie. Fra questi ultimi si segnalano l'introduzione del versamento d'acconto per le due imposte personali, sui redditi delle persone fisiche e delle persone giuridiche, e la riscossione dell'IVA per il tramite bancario: si tratta nell'uno e nell'altro caso di misure di carattere permanente, ma tali da produrre concentrazione di gettito nel primo anno di applicazione.

Parallelamente è continuata l'opera di semplificazione ed automazione delle procedure ed è stato dato impulso, pur in presenza delle note difficoltà che investono la Amministrazione finanziaria, impegnata tra l'altro a concludere entro quest'anno la liquidazione dei vecchi tributi, a forme dirette e indirette di contenimento e repressione dell'evasione fiscale.

Alcuni significativi indizi di un migliore comportamento medio dei contribuenti sono stati posti in luce dalla recente autotassazione di giugno-luglio. Le prime stime effettuate fanno ascendere a circa 4.500 miliardi di lire i maggiori redditi dichiarati dai contribuenti rispetto all'anno precedente; di essi poco meno di 2.000 sono redditi recuperati all'imposizione in conseguenza di una minore evasione.

Gli effetti della manovra fiscale e della azione amministrativa che l'ha accompagnata hanno fortemente influenzato il ritmo di crescita delle entrate tributarie.

La previsione contenuta nell'ultimo provvedimento legislativo di variazione del bilancio indica la cifra di 39.587 miliardi di gettito per il 1977, a fronte dei 27.675 avutisi nel 1976. L'andamento dei flussi di entrata nei primi otto mesi dell'anno induce a ritenere attendibile tale previsione, considerando che gli scostamenti in meno che potranno verificarsi per talune voci come la

imposta di fabbricazione sugli olii minerali, troveranno compensazione in quelli di segno opposto conseguibili per l'imposta sul reddito delle persone fisiche, tributo che rivela sempre una forte dinamica.

In termini percentuali l'incremento da un anno all'altro risulterà del 43 per cento. Tenuto conto di un aumento del prodotto interno lordo a prezzi correnti del 21 per cento, secondo la stima riportata più oltre, il coefficiente di elasticità fiscale, che esprime il rapporto fra i due incrementi, sarà superiore a due.

Ad un anno di forte progressione delle entrate quale fu il 1976 segue così un secondo in cui il fenomeno si accentua ulteriormente. La pressione tributaria, calcolata sulle entrate dello Stato, dopo un lungo periodo caratterizzato da andamento stazionario, sale dunque nettamente nel biennio 1976-1977, con una elevazione di quasi sei punti.

Meritano ancora rilievo due fatti. L'effetto sui prezzi degli inasprimenti IVA decisi in febbraio sono risultati meno intensi e ad assorbimento più rapido di quanto temuto: ha probabilmente influito il tipo di manovra prescelta, cioè l'aumento lineare applicato all'aliquota ordinaria, che ha ridotto i fenomeni di propagazione e di trascinarsi. In secondo luogo, il favorevole andamento del gettito, in particolare di quello derivante dall'autotassazione, ha consentito una condotta più flessibile relativamente all'applicazione del versamento d'acconto. Con un provvedimento ora dinanzi alle Camere si stabilisce l'esonero dall'obbligo dell'anticipo per oltre quattro milioni di contribuenti: ciò consentirà tra l'altro di lasciare nella disponibilità delle famiglie alcune centinaia di miliardi, in un periodo stagionalmente avverso ed in presenza della necessità di non deprimere troppo la domanda.

2.3. — I risultati economici nel 1977

La realizzazione della linea di politica economica decisa lo scorso autunno e successivamente concordata col FMI, si è riflessa nelle grandezze reali dell'economia, oltre che sugli aggregati monetari.

L'andamento della nostra economia nel corso dei mesi che ci separano dal nuovo anno risulta già determinato in larga misura dagli interventi decisi nei mesi scorsi e dalla dinamica che essa ha mostrato nei primi tre trimestri del 1977.

Pur nel grado di incertezza assai elevato, che ancora permane sull'andamento congiunturale di alcuni aggregati, è indispensabile per inquadrare correttamente la strategia di interventi per i prossimi mesi e per il 1978, riflettere sui probabili risultati che la nostra economia si accinge a maturare nel corso del 1977.

Le previsioni effettuate per le singole componenti del conto economico nazionale, condizionate dal grado di informazioni finora acquisito, consentono di stimare per il 1977 un valore del prodotto interno lordo (PIL) ai prezzi di mercato nell'ordine di 172 mila miliardi di lire, con un incremento monetario del 21 per cento circa rispetto all'anno precedente.

Tenendo conto tuttavia del persistere nella media dell'anno di un tasso di inflazione a due cifre (+ 18,5 per cento), nonostante la decelerazione in corso, l'incremento del PIL in termini reali — ottenuto valutando tutte le componenti a prezzi 1970 — si dovrebbe ridurre al 2,2 per cento, rispetto al ritmo di crescita del + 5,6 per cento nel 1976. È un risultato che sconta gli effetti della politica di stabilizzazione attuata a partire dall'autunno 1976.

Coerentemente con tale andamento, le importazioni di beni e servizi, registrerebbero nel 1977 un incremento ridotto in termini quantitativi, valutabile in un 3,5 per cento. Per effetto della stabilizzazione del tasso di cambio, l'incremento dei prezzi all'importazione determinato prevalentemente dall'aumento dei prezzi all'origine delle materie prime e dei prodotti alimentari viene stimato al 18 per cento per cui si può ritenere che il valore complessivo delle importazioni debba accrescersi nella misura del 22 per cento circa.

Soddisfacente appare l'andamento delle esportazioni, che dovrebbero accrescersi in termini quantitativi del 9 per cento come risultato di una più incisiva penetrazione

dei prodotti italiani nei mercati internazionali.

Al positivo andamento della domanda estera si accompagnerebbe, inoltre, un'accentuata lievitazione dei prezzi alla esportazione (+ 19,5 per cento), ciò che consentirebbe di trasferire al resto del mondo parte dell'inflazione importata e di invertire, quindi, la tendenza al deterioramento delle ragioni di scambio verificatesi negli ultimi anni. In conseguenza del favorevole effetto dei prezzi la domanda estera di beni e servizi dovrebbe conseguire in termini monetari un incremento del 30 per cento, rivelandosi come la componente più dinamica della domanda finale, con effetti di « trascinamento » sui comparti produttivi a più elevata intensità di esportazione.

Tenuto conto della diversa evoluzione registrata dalle due correnti di scambio, il disavanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti redatta secondo lo schema del FMI, si stima dovrebbe raggiungere un sostanziale equilibrio, rispetto agli oltre 2.300 miliardi di *deficit* del precedente anno. Gli impegni col FMI relativi ai nostri conti con il resto del mondo saranno pertanto sicuramente rispettati.

Alla accentuata evoluzione degli scambi con l'estero farebbe riscontro un'ulteriore dilatazione del « grado di apertura » del nostro sistema economico nei confronti del resto del mondo, come si evince dal rapporto fra il valore complessivo delle due correnti di scambio e il PIL, che si accrescerebbe di due punti percentuali nel corso del 1977.

Scendendo all'analisi delle due principali componenti della domanda interna si rileva che i consumi finali interni dovrebbero raggiungere il valore complessivo di circa 137 mila miliardi di lire, con un incremento rispetto al 1976 di oltre il 21 per cento in termini monetari e di circa il 2 per cento in termini quantitativi.

I consumi delle famiglie hanno subito nel corso del 1977 l'influenza di spinte contrastanti, originate dalla lievitazione dei redditi monetari, dei salari e delle pensioni, da una parte, e dall'inasprimento delle aliquote fiscali e dal tasso di inflazione, dall'altra.

Gli investimenti fissi lordi, hanno mostrato una dinamica sostenuta solo nei primi mesi dell'anno (l'anno in esame dovrebbe ciò nonostante caratterizzarsi come un periodo di relativa espansione (+ 23,6 per cento in termini monetari e + 4,3 per cento in termini reali — che non recupera però ancora i livelli del 1974), da attribuire in parte al ritardo con cui il processo di accumulazione dei beni strumentali ha accompagnato la sostenuta ripresa del 1976. La dinamica più accentuata rispetto ai consumi, riflettere pure l'effetto degli interventi decisi dal Governo, volti a modificare la ripartizione delle risorse.

Quanto alle scorte, queste, dopo l'eccezionale incremento conseguito nel 1976 in connessione con la ripresa della domanda intersettoriale (materie prime ed ausiliarie) e finale (consumi in particolare), dovrebbero registrare nel 1977 una evoluzione molto più lenta.

2.3.1. — *Formazione del reddito.* — Dall'inizio del 1977 il sistema economico è andato soggetto ad un insieme di interventi e di vicende, che hanno influito sull'andamento dell'attività produttiva ridimensionandone, in misura consistente, il ritmo di sviluppo.

L'analisi della formazione del PIL per settori di attività economica mostra che le variazioni in termini quantitativi sono risultate generalmente contenute entro limiti ristretti.

In particolare le vicende climatiche notevolmente avverse hanno influito sul valore aggiunto dell'agricoltura, che si stima debba diminuire nel 1977 dell'1,5 per cento facendo seguito però alla flessione quantitativa del 3,3 per cento verificatasi nel 1976.

Moderatamente espansivi si presentano i risultati produttivi conseguiti dal complesso delle attività industriali, all'interno delle quali le industrie propriamente dette si sono sviluppate ad un ritmo un po' superiore a quello delle costruzioni, invero molto limitato.

I primi dati disponibili sull'andamento delle costruzioni residenziali per comune sembrano indicare il proseguimento della

tendenza allo spostamento delle iniziative verso i centri di minor dimensione.

Il valore aggiunto del ramo delle industrie in senso stretto, dovrebbe registrare nel 1977 un incremento quantitativo del 2 per cento, notevolmente più basso di quello che si era avuto nell'anno precedente (+ 12 per cento) ed anche del ritmo di crescita del primo semestre 1977 (+ 5,8 per cento). Il suo sviluppo appare condizionato oltre che dal contenimento della domanda interna, dalla stazionarietà nell'impiego dei fattori produttivi.

Alla moderata espansione delle produzioni di beni materiali farebbe riscontro un più consistente sviluppo del ramo dei servizi destinabili alla vendita, e ciò per effetto del positivo andamento degli scambi interni e, soprattutto, internazionali. All'aumento di tale valore aggiunto (+ 3,3 per cento) avrebbero contribuito in particolare le attività turistico-alberghiere ed i trasporti.

Appare, infine, ragionevole computare un incremento dell'1,8 per cento per il ramo dei servizi non destinabili alla vendita, costituiti essenzialmente dai servizi resi dall'Amministrazione pubblica.

2.3.2. — *Occupazione, produttività e costo del lavoro.* — Nel 1977, lo sviluppo moderato dell'attività economica sarebbe stato tuttavia accompagnato da una sostanziale stabilità dell'occupazione.

Tale risultato è da attribuire all'effetto di compensazione realizzato dal settore dei servizi, il quale ha proseguito la tendenza in atto da qualche anno alla «terziarizzazione» del mercato del lavoro, causa ed effetto insieme delle mutate condizioni di vita del Paese.

Ad un'ulteriore, seppure contenuta flessione dell'occupazione nell'agricoltura (— 0,5 per cento), si accompagnerebbe una lieve variazione nel complesso delle attività industriali (— 0,2%), da attribuirsi principalmente alla situazione di relativa pesantezza che permane nel comparto delle costruzioni, mentre la riduzione di occupazione nelle grandi imprese dovrebbe essere in parte compensata dagli assorbimenti di mano

d'opera nelle attività industriali di minore dimensione.

Per le industrie di trasformazione, va però posta in evidenza nel primo semestre la lievitazione delle ore lavorative, il più contenuto ricorso alla cassa integrazione guadagni e la contrazione, in confronto al 1976, del numero delle ore perdute per conflitti di lavoro.

Quanto ai redditi da lavoro dipendente (che costituiscono la componente economicamente più rilevante del PIL) si stima che il loro importo debba approssimarsi nel 1977 ai 99 mila miliardi di lire con un incremento monetario del 22,5 per cento rispetto all'anno precedente.

Il predetto aumento, che ha interessato sia il settore dei beni e servizi destinabili alla vendita sia quello dei servizi collettivi è da mettersi in relazione soprattutto con gli aumenti della contingenza derivanti dagli scatti della scala mobile.

L'onere per le aziende sarebbe risultato ancora più accentuato se non fosse intervenuto l'accordo interconfederale del 26 gennaio 1977 avente lo scopo: da una parte, di « restringere l'area degli automatismi che incidono sulla dinamica del costo del lavoro », agendo sull'indennità di anzianità e sugli effetti anomali della scala mobile; e dall'altra, di incrementare la produttività, agendo sulle festività, sul lavoro a turni, sull'assenteismo e sulla mobilità interna.

Per le industrie in senso stretto, inoltre, è stato emanato un provvedimento di fiscalizzazione degli oneri sociali che ha contribuito ad alleggerire il costo del lavoro a carico delle aziende per un importo complessivo di circa 1.300 miliardi.

Anche nel 1977, si prevede che la produttività del lavoro (rapporto tra il valore aggiunto a prezzi costanti e il numero degli occupati) debba conseguire un sia pur lieve incremento tanto per il complesso dell'economia nazionale, quanto per il solo ramo delle attività industriali. Per quest'ultimo si prospetta un incremento del 2,2 per cento che confrontato con quello contemporaneo registrato dal costo del lavoro *pro capite* (+ 21,7%), si traduce in un'ulteriore lievitazione (+ 19%) del costo del lavoro per unità

di prodotto. Per meglio valutare l'onerosità del suddetto incremento, occorre tener presente che esso fa seguito a due anni (il 1975 e il 1976) nei quali il costo del lavoro per unità di prodotto s'è accresciuto rispettivamente del 34 per cento e dell'11,5 per cento.

La dinamica del costo del lavoro nonostante le misure adottate per contenerla, continua quindi a rappresentare un fattore determinante di deterioramento dei conti economici aziendali e di remora per la ristrutturazione dell'apparato produttivo, nonché un grave ostacolo alla lotta contro l'inflazione e la disoccupazione.

3. — GLI OBIETTIVI DELLA POLITICA ECONOMICA.

L'estate del 1977 vede allentarsi ma non sciogliersi i vincoli più stringenti della nostra economia a seguito della stabilizzazione intrapresa, mentre presenta una congiuntura raffreddata con timori di scivolare in una recessione severa.

Il sentiero stretto della nostra politica economica è meno angusto di un anno fa, ma non consente comunque indecisioni od errori che potrebbero essere fatali per la difesa dell'occupazione ed il rilancio della attività economica.

Qualsiasi eccesso di manovra può produrre effetti perversi; un rilancio fatto fuori tempo o fuori misura, allargando il *deficit* pubblico o l'offerta di moneta rischia di riattivare una dinamica inflazionistica per ora solo attenuata, di sconvolgere nuovamente i conti con l'estero ponendo a repentaglio la stabilità del tasso di cambio tanto faticosamente inseguita, di determinare una ripresa drogata e perciò effimera, presto seguita da una nuova fase di restrizioni.

La crescita resta comunque un'esigenza fondamentale dell'economia italiana, non solo per potere assicurare una adeguata dotazione di capitale al Paese e migliori condizioni di vita a quella larga parte di popolazione che ancora vive ai limiti dell'indigenza, ma anche perchè soltanto attraverso lo

sviluppo è possibile consolidare e accrescere i livelli occupazionali di un'economia aperta.

La crescita è non solo necessaria, ma anche possibile, perchè l'economia italiana pur negli squilibri in cui si trova e le difficoltà che incontra, ha in sè capacità di risanamento e di ripresa.

Se nel breve periodo lo sviluppo può essere perseguito solo migliorando la competitività dell'economia, nel medio periodo esso può e deve essere perseguito mediante una ampia ristrutturazione della domanda interna e dell'apparato produttivo che riduca la dipendenza dall'estero dell'economia. È necessario quindi che le misure antinflazionistiche si inseriscano in una organica politica di programmazione che abbia tra l'altro l'obiettivo di conseguire elevati livelli di occupazione delle forze di lavoro e il miglioramento delle condizioni di vita nel rispetto dei vincoli derivanti dal carattere aperto e di mercato della nostra economia.

Vi è bisogno di una ripresa qualificata che passa innanzi tutto per una dinamica più incisiva dell'accumulazione, fin qui insufficiente per risolvere il problema dell'occupazione, soprattutto di quella giovanile, e resa ora più difficile dal raffreddamento della domanda e dalla conseguente flessione del già ridotto grado di utilizzo della capacità produttiva.

Va sottolineato che una posizione prioritaria va assegnata agli investimenti industriali, per la necessità di accrescere la competitività del nostro sistema nel contesto internazionale e permettere quindi un'espansione sana ed equilibrata di tutti i settori. Il recupero di efficienza industriale è premessa alla ripresa di uno sviluppo più stabile dell'occupazione, non assistito e quindi sciolto da tentazioni autarchiche che farebbero ricadere la nostra economia nella logica del sottosviluppo.

In primo luogo quindi vi è la necessità di ricreare spazi finanziari per il finanziamento degli investimenti.

Il Governo ha previsto una strategia articolata a tale riguardo.

A ciò risponde in parte il contenimento del disavanzo pubblico: ma anche un pieno

successo su tale fronte non garantisce automaticamente la ripresa del processo di accumulazione. Gli spazi finanziari sono una condizione necessaria ma non sufficiente per indurre gli investimenti. È necessario rovesciare le aspettative imprenditoriali negative.

La strategia per innescare una ripresa qualificata richiede dunque una politica attiva per l'impresa, secondo i convincimenti maturati nell'accordo programmatico tra i partiti.

Si tratta di riconoscere senza reticenze, in un mercato rinvigorito e qualificato, il ruolo dell'impresa nella società e del profitto quale variabile determinante per l'accumulazione e quale metro dell'efficienza conseguita. Il profitto condiziona la politica degli investimenti dell'impresa sia nell'orientare le aspettative imprenditoriali, sia nella formazione dell'autofinanziamento. Esso non è indipendente dal ritmo produttivo.

In terzo luogo, quindi, in questo momento di flessione della domanda è necessario invertire la tendenza e accrescere il grado di utilizzo degli impianti. Si tratta di rilanciare gli investimenti autonomi sfruttando gli spazi finanziari che si sono venuti creando a seguito della politica di stabilizzazione e di invertire il ciclo delle scorte.

Una strategia di attacco congiunturale e allo stesso tempo strutturale richiede un rilancio di alcuni investimenti pubblici qualificati. Per recuperare il terreno perduto in questi anni rispetto alle nazioni più avanzate, per eliminare le carenze di dotazione di capitale di cui soffriamo e per tenere il passo con i grandi progetti altrove predisposti nel settore energetico, nei trasporti, nell'edilizia e nell'agricoltura, il Governo seguendo le priorità indicate dagli accordi programmatici, ha predisposto o sta allestendo piani settoriali d'intervento.

La ripresa va sostenuta con grandi investimenti pubblici, che proseguano l'attuazione dei programmi per le ferrovie ed i telefoni decisi nel 1976. Oggi bisogna dare avvio alla realizzazione delle centrali nucleari, è pronto il rilancio dell'edilizia con lo stralcio del programma decennale si possono e

si devono attuare alcuni grandi progetti di opere pubbliche e della Cassa del Mezzogiorno: si tratta di iniziative che garantiscono un largo effetto di diffusione al resto dell'economia e recepiscono esigenze di dotazione di capitali, valide in una prospettiva di lungo periodo. Già nello scorcio del 1977 che ancora rimane da percorrere, ma soprattutto nel 1978 tenendo conto degli incomprimibili tempi tecnici, alcune decisioni potranno essere tradotte in concrete realizzazioni.

Si deve tuttavia avvertire che a seguito dei mutamenti istituzionali intervenuti, il potere d'iniziativa del Governo richiede più che mai la collaborazione delle Regioni e degli enti locali.

3.1. — *Il vincolo della bilancia dei pagamenti e linee di una politica delle esportazioni.*

Una politica di ripresa richiede però come condizione preliminare che il vincolo della bilancia dei pagamenti non ridiventi soffocante. Per questo è necessario garantire un aumento progressivo delle esportazioni per compensare le maggiori importazioni indotte dal risveglio della domanda.

In un quadro internazionale che lascia prevedere nel secondo semestre del 1977 e nel primo semestre del 1978 una decelerazione nel volume degli scambi internazionali in conseguenza del ridotto ritmo di crescita delle economie industrializzate, lo sforzo per accrescere le nostre esportazioni si presenta intenso.

È pertanto necessario preservare ed accrescere la competitività dei nostri prodotti per conquistare maggiori quote di mercato. Non solo quindi la dinamica del costo del lavoro e dei costi di produzione sono problemi da tenere sempre sotto vigile attenzione, ma è fondamentale che la politica per l'esportazione trovi rapida e concreta attuazione.

Non va dimenticato che il cospicuo miglioramento finora registrato e prevedibile per tutto il 1977, dalla bilancia commerciale, è dipeso sia da un tasso di crescita, in quantità, delle esportazioni superiore a quello delle importazioni (queste ultime risultano ridotte dall'andamento riflessivo della doman-

da interna e delle scorte) sia da un ritmo di aumento dei prezzi all'esportazione superiore al tasso di crescita dei prezzi all'importazione, come pure a quello dei prezzi interni, con conseguente incentivo per le vendite all'estero.

Nel prossimo anno dunque, se la ripresa dell'economia comporterà ritmi maggiori di importazione data l'elevata elasticità di tale variabile rispetto all'aumento del PIL, e poiché risulterà difficilmente realizzabile una ulteriore sensibile evoluzione dei termini di scambio a nostro favore come per il 1977 — nonostante la prevedibile calma sui mercati delle materie prime — l'equilibrio dei conti con l'estero richiederà oltre al rafforzamento della competitività, un nuovo grosso sforzo in termini quantitativi delle esportazioni, da conseguire in una congiuntura internazionale in fase di rallentamento. Per l'obiettivo di un aumento della nostra quota del mercato internazionale la legge n. 227 del 24 maggio 1977 ha dunque opportunamente predisposto nuovi strumenti di assistenza assicurativa e finanziaria agli esportatori per incentivarne la penetrazione sui mercati esteri, ed ha garantito il loro coordinamento con gli altri aspetti della politica economica mediante la costituzione di un apposito comitato interministeriale (il CIPES) nell'ambito del CIPE.

Essa viene a completamento con il bilancio per il 1978 mediante la determinazione di un elevato *plafond* per l'assicurazione delle esportazioni a pagamento differito e con l'assegnazione al Mediocredito Centrale di fondi che permettono crediti agevolati.

Nel quadro di una politica di rafforzamento della nostra presenza nei mercati mondiali va anche considerata attentamente la possibilità di concentrare taluni sforzi, sia organizzativi che finanziari nella esportazione di interi impianti: ciò vale sia per iniziative di grandi dimensioni che interessano grandi gruppi industriali o consorzi di imprese, sia per l'attività, sempre più consistente in tale campo, di imprese di medie dimensioni.

La contrapposizione tra esportare beni o esportare impianti completi, come l'esperienza insegna, non è tale. Ciò che invece va

attentamente valutata è la sopportabilità di impegni finanziari per la nostra economia, la solidità e la solvibilità dei paesi importatori e la reale economicità di operazioni che, potraendosi nel tempo, potrebbero modificare i termini di convenienza.

32. — *Vincoli finanziari e linee per una struttura finanziaria più equilibrata.*

La strategia del Governo per promuovere una più sana allocazione delle risorse finanziarie nel circuito produttivo si articola oltre che nella riduzione del disavanzo del settore statale e nella riqualificazione della spesa pubblica, nei provvedimenti volti a restituire vitalità ai mercati finanziari e a ricreare rapporti fisiologici nella struttura finanziaria delle imprese.

Consistenti flussi di investimento, in effetti, richiedono non solo conti economici che consentano l'autofinanziamento ma anche possibilità di attingere al mercato dei capitali quote rilevanti di fondi e opportunità di far affluire alle imprese capitale di rischio.

Tali considerazioni inducono ad attribuire il massimo rilievo all'esistenza di un efficiente sistema di intermediazione finanziaria. Questo è essenziale sia per il supporto dell'attività produttiva, sia per rendere meno vincolante il volume di autofinanziamento necessario a sostenere un dato flusso di investimenti.

I finanziamenti devono affluire là dove esistano proficue condizioni di mobilitazione delle risorse e possibilità di sviluppo dell'occupazione.

Il tesoreggiamento e la liquidità delle famiglie, che rivelano incertezze e disorientamento di fronte a un futuro oscuro, devono convertirsi in forme di risparmio adeguate al sostegno dell'investimento produttivo. Si tratta di combattere i fattori che nel vigente ordinamento fiscale e nella crisi del capitale di rischio hanno avuto un effetto maggiormente distorsivo ai fini dell'incanalamento del risparmio verso le imprese; di incoraggiare la propensione al risparmio offrendo una solida prospettiva in un impiego utile socialmente; di costituire una alterna-

tiva valida alle manovre speculative nei beni rifugio e alla fuga dei capitali; di imbrigliare il potenziale destabilizzante insito in una enorme massa liquida, indotta dalla preferenza per la liquidità e dall'assenza di concrete possibilità di investimento.

Bisogna d'altro lato superare l'attuale squilibrio, progressivamente aggravantesi, nella struttura finanziaria del sistema produttivo.

Il processo di risanamento finanziario delle imprese che dovrebbe realizzarsi secondo interventi complementari al ristabilimento di un corretto funzionamento del mercato dei capitali, soddisfa dunque una esigenza prioritaria ed è una risposta strategica non solo alla crisi economica e di liquidità delle imprese, originata dalla sproporzione tra capitale proprio ed indebitamento, ma anche al progressivo immobilizzo degli impieghi e alle distorsioni dell'attività bancaria.

Il processo di ristrutturazione finanziaria non deve perciò consistere in un mero trasferimento di perdite dal sistema produttivo al sistema bancario e non può implicare il coinvolgimento di quest'ultimo nell'attività gestionale delle imprese, ciò che creerebbe una pericolosa confusione di ruoli. Nell'ambito dell'attuazione degli interventi di risanamento finanziario andranno pertanto valutate le ragioni dello stato di indebitamento delle imprese per giudicare la opportunità di interventi sia sotto il profilo economico, sia in rapporto alla coerenza con gli obiettivi della difesa dell'occupazione e del rilancio dell'attività produttiva.

La ristrutturazione finanziaria delle imprese deve dunque procedere in stretta consonanza con il processo di ristrutturazione e riconversione industriale.

Una valutazione completa del funzionamento del sistema economico rende quindi opportuno considerare accanto alle interdipendenze strutturali che esprimono i legami in termini reali tra i diversi settori dell'economia, anche le interdipendenze finanziarie tra gli operatori che rilevano i trasferimenti nei fondi monetari e nelle attività finanziarie: la rete delle transazioni finanziarie evidenzia effetti moltiplicativi nei flussi di fondi in stretta analogia con il tradizionale moltiplicatore del reddito. Non si tratta però

di un velo sull'economia. Possono infatti rilevarsi vincoli e strozzature che incidono sul comportamento del settore reale della economia.

Il comportamento delle imprese che risentono di vincoli di liquidità o di strozzature finanziarie al rilancio degli investimenti, si innesta profondamente nel processo di contrazione cumulativa posto in essere dalla caduta dell'occupazione e dalla riduzione della domanda di beni di consumo delle famiglie il cui reddito reale è decurtato. Il moltiplicatore del reddito va integrato nella sua logica con considerazioni finanziarie per capire sia gli effetti di una caduta degli investimenti di origine finanziaria, sia le conseguenze dell'interruzione dei pagamenti ai fornitori o della mancata restituzione dei debiti nelle reazioni a catena che ne risultano nel sistema. In assenza di interventi riequilibratori da parte delle autorità sia nel settore pubblico con il consolidamento dei debiti, sia nel settore privato con il progetto di risanamento, i vincoli finanziari stanno diventando dominanti e si presentano come una causa del rallentamento dell'economia.

Gli interventi di natura fiscale previsti nel provvedimento all'esame del Parlamento e quelli allo studio per il risanamento finanziario sono dunque complementari e volti alla ricostituzione di un efficiente sistema di impresa che deve presentarsi in futuro affrancato da interventi assistenziali che deteriorano la finanza statale e minano nello stesso tempo i criteri di economicità di gestione.

4. — IL QUADRO PREVISIONALE PER IL 1978.

4.1. — *L'evoluzione prevista per il 1978.*

Le previsioni per l'economia italiana che si possono attualmente fare con riferimento all'anno 1978 sono condizionate oltre che dall'eredità del 1977, da quella che sarà la evoluzione del contesto internazionale in cui il nostro Paese è inserito e dagli effetti delle

programmatiche poste in essere dalle autorità.

I risultati fin qui conseguiti dalla politica di stabilizzazione permettono una certa elasticità all'azione governativa, rispetto alla situazione di un anno fa. Il vincolo esterno si ripropone tuttavia in termini severi anche per l'evoluzione della congiuntura internazionale. Le più recenti informazioni segnalano infatti un rallentamento della domanda mondiale specie con riferimento a quei paesi che maggiormente sono presenti nel nostro commercio di esportazione; stime effettuate dalle maggiori organizzazioni internazionali valutano al 6-7 per cento in termini reali l'incremento del commercio mondiale nel 1978 mentre si segnala una più accesa concorrenza internazionale, tipica delle fasi di rallentamento congiunturale.

Le esportazioni italiane faticeranno dunque a mantenere le proprie quote di mercato e sarà perciò sempre più necessario che la crescita dei prezzi dei nostri prodotti non ecceda quella dei nostri concorrenti.

Avendo come obiettivo per la lotta alla inflazione, la stabilità del tasso di cambio, mantenuta per il secondo anno consecutivo — non beneficiando quindi di nessun margine di concorrenzialità in termini di prezzi — occorrerà dunque che nel 1978 l'evoluzione dei costi interni sia in linea con quella degli altri paesi industriali, non essendo ipotizzabile un'ulteriore compressione dei margini di profitto.

Alternativa a tale scelta, nella improponibilità di un finanziamento esterno senza limiti, è il ritorno alla spirale svalutazione-inflazione.

Le condizioni del mercato internazionale, anche per quanto attiene i prezzi, sembrano essere nel 1978 più stringenti: se è vero che non sono attesi grossi rialzi nei costi delle materie prime e, almeno per quanto è possibile attualmente prevedere per i prezzi dei prodotti alimentari, è però anche vero che per il 1978 i maggiori paesi industriali avranno in media un tasso di inflazione del 6-6,5 per cento.

Il rispetto dei condizionamenti esterni di cui si è dianzi detto ha imposto, nell'elaborazione del quadro previsionale per il 1978, una serie di ipotesi e di assunzioni relativamente ai comportamenti degli operatori interni. Le principali di esse — sempre con riferimento al breve termine — riguardano la politica del costo del lavoro e quella della finanza pubblica, che esponiamo congiuntamente alle previsioni sul tasso di inflazione e sul saldo dei conti con l'estero.

La limitata crescita delle esportazioni attese per il 1978 indica anche il limite di crescita delle nostre importazioni, posta la necessità di realizzare un avanzo nella bilancia dei pagamenti correnti in presenza di rilevanti oneri per il servizio dei debiti esteri fin qui contratti. Essa impone dunque anche nel 1978 una contenuta crescita della domanda interna specie con riferimento alle componenti più « dense » di importazione ed in particolare la formazione di scorte. Posto comunque il forte rallentamento della domanda interna rilevato nel corso del 1977, la contenuta crescita attesa nel 1978 significherà pur sempre un'inversione dell'attuale tendenza riflessiva.

Il limitato rilancio dell'attività — in presenza, si ripete, di una insufficiente domanda estera — implica, per il 1978, scarsi progressi nella produttività del sistema e quindi, volendo rispettare l'obiettivo del contenimento dell'inflazione, un più attento controllo dei fattori di lievitazione dei costi interni. Di qui discendono i vincoli circa la evoluzione del costo del lavoro per unità di prodotto che non dovrà eccedere l'ipotesi di inflazione ritenuta compatibile con il mantenimento della stabilità della lira. Si pone qui il tema della fiscalizzazione degli oneri sociali.

Operando in tale maniera, il sistema economico italiano potrà beneficiare a pieno nel corso del 1978 della stabilità della lira e del rallentamento dell'inflazione negli altri paesi.

Malgrado i limiti assegnati all'aumento dei salari, il reddito disponibile delle famiglie crescerà, se non vi sarà, come si prevede, una crescita della pressione fiscale dopo un anno come l'attuale, di particolare

incremento del prelievo tributario. Ciò comporterà un corrispondente riflesso sulla domanda di consumo che sarà attenuata da un ritorno della propensione al consumo verso il suo livello normale di lungo periodo, cosicché un aumento delle quote di risparmio verrà a compensare la caduta registrata nel corso del 1977.

La crescita della domanda di consumo sarà dunque nel 1978 limitata; tenuto conto anche della contenuta domanda estera non si potrà non produrre da tali componenti della domanda effettiva rilevanti incrementi del grado di utilizzo della capacità produttiva. Pertanto, in assenza di stimoli, l'evoluzione indotta nella domanda per investimenti non subirà nel 1978 marcati effetti d'accelerazione. Supponendo soddisfatte le condizioni di fondo relative al mantenimento della concorrenzialità dei nostri prodotti sui mercati internazionali e ipotizzando che il processo di degradazione finanziaria delle imprese subisca un arresto, è perciò lecito attendersi un andamento più stabile dell'economia, con una ripresa più sensibile nella seconda metà del 1978.

La domanda interna conoscerebbe nel 1978 un incremento limitato (1-2%), non molto dissimile in intensità a quello valutato per il 1977, ma essenzialmente diverso come composizione e nella sua evoluzione temporale: mentre nel corso del 1977 la domanda interna ha teso a contrarsi anche a seguito di un processo di alleggerimento delle scorte, per il 1978 ci si attende una moderata crescita nel corso dell'anno, in sintonia con le possibilità di ripresa offerte dal processo di stabilizzazione. Tale risultato è comunque condizionato da un comportamento della finanza pubblica che pur nel sostanziale rispetto degli impegni internazionali, accompagni la graduale ripresa dell'economia.

Per l'anno solare 1978 la lettera di intenti prevederebbe una riduzione del disavanzo del settore pubblico allargato a 14.500 miliardi: secondo tale ipotesi il rapporto rispetto al prodotto interno lordo sarebbe dovuto scendere intorno al 7,5 per cento.

Gli elementi ora disponibili inducono a ritenere che in conseguenza soprattutto del debole andamento della domanda di consu-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mi ed investimenti e del previsto aumento delle esportazioni, una riduzione del disavanzo pubblico, nei limiti sopra indicati, condurrebbe nel 1978 a una recessione produttiva e ad un ampio avanzo delle partite correnti.

Analisi preliminari indicherebbero in 19 mila miliardi il valore del fabbisogno del settore pubblico in grado di garantire un *surplus* della parte corrente della bilancia dei pagamenti insieme a un sia pur modesto sviluppo della produzione e del reddito in termini reali. In rapporto alle previsioni del prodotto interno lordo, tale disavanzo risulterebbe pari a circa il 9,5 per cento, inferiore quindi al 10,5 per cento del 1977. Esso appare inoltre funzionale agli obiettivi concordati col FMI di riduzione dell'inflazione e di conseguimento di un *surplus* della bilancia dei pagamenti.

Il prodotto interno lordo, secondo le ipotesi formulate, aumenterebbe di circa il 2 per cento in termini reali, in misura dunque, quasi equivalente a quella del 1977, ma come già detto con una tendenza positiva in corso d'anno, al contrario di quanto avvenuto nell'anno precedente.

Una più forte domanda mondiale che aprirebbe un maggior spazio per le esportazioni, attenuerebbe le pressioni sui costi e consentirebbe un minor squilibrio nei conti di finanza pubblica.

Grazie alle minori tensioni provenienti dall'esterno nell'ipotesi qui ritenute sul costo del lavoro, il processo di riduzione dell'inflazione potrebbe proseguire, nei mesi a venire, al di là delle fluttuazioni stagionali, sicchè — pur se nella media del 1978 l'Italia conoscerà ancora un incremento dei prezzi a « due cifre » (previsto del 12%) — nel corso dell'anno venturo il minor aumento dei prezzi potrebbe ridurre lo scarto rispetto all'evoluzione in atto negli altri paesi industriali. La bilancia dei pagamenti corrente, dal canto suo, risulterebbe attiva per circa duemila miliardi di lire, posto un incremento delle esportazioni leggermente superiore, in termini reali, a quello delle importazioni ed un limitato miglioramento nelle ragioni

di scambio. Questo *surplus* è comunque pari a solo l'1 per cento del PIL e va valutato in relazione all'indebitamento con l'estero del nostro sistema economico, che supera attualmente i 20 miliardi di dollari e che dobbiamo gradualmente restituire.

Non possiamo inoltre tacere che un tale risultato che discende dall'ipotesi di aumento del prodotto interno del 2 per cento, soddisfacente con riferimento ai nostri conti con l'estero, consegnerebbe al 1979 gravi problemi in tema di occupazione e di degrado tecnologico, conseguente alla limitata crescita della produttività.

Potrebbero così manifestarsi tensioni sociali e ravvivarsi la spirale dell'inflazione, sopita ma non vinta, anche a seguito del rinnovo dei contratti di lavoro che scadranno nel secondo semestre del 1978 e i cui effetti matureranno l'anno successivo. Appare quindi opportuno che le azioni programmatiche accrescano il ritmo di sviluppo nel 1978, portandolo in prossimità del 3 per cento, con un miglioramento della occupazione e un parziale recupero della produttività.

Per ottenere tale risultato che costituisce una soglia-limite di una politica economica rigorosa, dovrà essere ulteriormente salvaguardata la competitività internazionale delle nostre merci, con un severo controllo dei costi per unità di prodotto, dato che il ritrovato equilibrio dei conti con l'estero sarebbe di nuovo messo in questione dalla crescita delle importazioni.

La domanda di investimenti che, come abbiamo visto presenta un'evoluzione naturale scarsamente dinamica, potrà essere sostenuta da investimenti autonomi, attivati dall'azione governativa, dagli interventi programmatici nei settori considerati prioritari e dall'applicazione della legge di ristrutturazione e riconversione industriale i cui primi effetti potranno maturare nella seconda metà del 1978. Il rifinanziamento delle Partecipazioni Statali, nei limiti previsti dalla precedente legge, nonchè interventi di risanamento finanziario potranno sostenere ulteriormente la domanda effettiva, in funzione di una ripresa qualificata.

Dobbiamo però ribadire che l'eventualità che si realizzi l'obiettivo più favorevole in termini di sviluppo del reddito e dell'occupazione, è strettamente condizionato da un comportamento coerente degli operatori globali che soddisfi alcune assunzioni di fondo, che qui riassumiamo. In particolare è necessario:

a) che vengano prese decisioni tempestive nel campo delle azioni programmatiche illustrate nella Relazione e che esse vengano rese operative in tempi brevissimi, tenuto conto dei tempi tecnici;

b) che continui il rigore del controllo della spesa pubblica non qualificata e che sia possibile incidere sull'evoluzione « naturale » di alcune componenti di detta spesa che rendono problematico il contenimento del disavanzo del settore pubblico allargato;

c) che continui il comportamento responsabile dei sindacati, reso però più attento alle possibilità di ripresa dell'economia, condizionata dalla concorrenzialità dei nostri prodotti, per cui occorre ribadire la linea del mantenimento dell'attuale salario reale se si vuole poter aumentare l'occupazione;

d) che sia attuata una efficace politica delle esportazioni secondo gli indirizzi previsti dalla legge n. 227; ma soprattutto che si verifichi nei fatti, sia l'approccio congiunturale OCSE, basato su un maggiore sviluppo delle economie trainanti, sia un riorientamento della strategia economico-finanziaria esterna dell'OPEC che riduca la sterilizzazione dei *surplus*;

e) che si realizzino rapidamente miglioramenti nell'intermediazione finanziaria e nel funzionamento del mercato dei capitali, che allentino i più soffocanti vincoli finanziari per le imprese e inducano una risposta positiva nella formazione e nella mobilitazione del risparmio familiare.

Si tratta di una serie di condizioni il cui mancato rispetto renderebbe più difficile il conseguimento degli obiettivi più elevati. È però una lista di coerenze che va tenuta sempre presente per valutare le prospettive a medio termine della nostra economia.

4.2. — *Le prospettive di ripresa.*

Gli squilibri che hanno accompagnato la ripresa produttiva del 1976 e l'evoluzione frenata del 1977, confermano che la crisi dell'economia italiana non è stata ancora risolta e che le possibilità di sviluppo rimangono condizionate dal mancato adeguamento del sistema economico al nuovo assetto delle ragioni di scambio tra manufatti e materie prime.

I più recenti squilibri strutturali si cumulano con le più antiche e radicate distorsioni del nostro sistema dualistico.

Inflazione e tensioni nella bilancia dei pagamenti rimangono come indicatori di questa crisi e soltanto il rallentamento nel ritmo di crescita consente di alleggerire tali vincoli. Lo sviluppo del reddito si mantiene così su un ritmo inferiore a quello necessario per conciliare il consolidamento dei livelli occupazionali con un adeguato incremento della produttività.

La prevedibile evoluzione delle grandezze economiche negli anni 1977 e 1978 consente di affermare che il problema della bilancia dei pagamenti può essere risolto, sul piano quantitativo almeno, continuando nella politica di controllo della domanda interna, specie di quella attivata direttamente o indirettamente dall'operatore pubblico.

Il vantaggio di poter mantenere stabile il tasso di cambio rappresenta un grosso contributo alla soluzione del problema dell'inflazione, anche se questo problema resterà presente in forma attenuata ancora nei prossimi anni.

È però necessario accrescere gli spazi per gli investimenti per ottenere uno sviluppo più rapido dell'economia.

L'arresto dello sviluppo della base produttiva determinerebbe infatti un'ulteriore dilatazione degli impieghi improduttivi della forza lavoro, alimentando il processo involutivo avviatosi a seguito della crisi petrolifera in un contesto di inflazione strutturale. Il perdurare della crisi renderebbe sempre più difficile sottrarre le decisioni di politica economica alle spinte demagogiche;

potrebbe derivarne una progressiva degradazione del tessuto economico per il venir meno delle condizioni necessarie per assicurare un efficiente controllo delle iniziative.

La prospettiva del ristagno produttivo o del limitato aumento, sembra dunque presentare incognite e rischi non minori di quella dell'inflazione dalla quale appare peraltro difficile disgiungerla. L'impossibilità di conseguire adeguati incrementi di produttività ostacola non solo lo sviluppo degli investimenti ma anche il controllo dell'inflazione, riducendo le possibilità di contenere gli effetti della dinamica salariale sia sui prezzi interni sia, soprattutto, sulla competitività internazionale e quindi sul tasso di cambio. Del resto, data la notevole rigidità dei tassi salariali rispetto al livello della domanda, il contenimento di questa può incidere sulla dinamica dei prezzi solo temporaneamente, se non interviene nel contempo anche un rallentamento nei costi.

Nonostante le misure straordinarie adottate o in progetto, la situazione dell'occupazione va attentamente seguita perchè la modesta evoluzione della produzione consente con difficoltà di sviluppare gli attuali livelli occupazionali e quindi il naturale incremento delle forze di lavoro tende ad ingrossare la disoccupazione. L'impegno a contenere le spese della pubblica amministrazione che si traduce anche in una contrazione dell'offerta di nuovi posti di lavoro da parte del settore pubblico, che negli anni scorsi aveva assorbito in notevole misura la pressione delle nuove leve con elevato grado di istruzione, rende più ardua la politica dell'occupazione.

4.2.1. — *L'allentamento del vincolo esterno.* — L'ampliamento del divario tra reddito potenziale ed effettivo 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 da un lato un aggiustamento dei parametri strutturali che legano la bilancia dei paga-

menti allo sviluppo del reddito, d'altro lato una politica attiva del lavoro.

Si richiederà quindi una politica del lavoro che tenga conto dei vincoli ma cerchi di scioglierli e gli obiettivi di questa politica dovranno essere concordati necessariamente con i sindacati, con i datori di lavoro, con gli enti locali e le regioni. Per questa politica si è già iniziata una procedura proficua con la recente legislazione sul lavoro giovanile, ma dovrà essere proseguita con approfondimenti sul lavoro femminile, sulla mobilità del lavoro e su istituti contrattuali che consentano di mobilitare forze di lavoro che attualmente presentano modesti tassi di attività, alleggerendo nel contempo l'onere che sopportano le finanze pubbliche per garantire un reddito di sussistenza a categorie sociali che risultano emarginate dal mercato del lavoro. Tuttavia le difficoltà strutturali dell'economia italiana sono risolvibili solo in quanto si riesca a modificare l'andamento della produttività delle risorse disponibili e si riesca ad innestare un processo di sviluppo che consenta di mantenere il salario reale senza che ciò provochi variazioni dei prezzi relativi fra industria ed altri settori tali da abbassare sensibilmente il tasso di accumulazione del nostro sistema economico e da compromettere il pur necessario riequilibrio tra i vari settori.

In questi anni (1973-76) la produttività del lavoro nell'industria è aumentata ad un tasso estremamente modesto (1,1) e le prospettive future sono solo leggermente migliori (+2,5-3 per cento circa) ben lontane dai tassi registrati ancora nel periodo 1969-1973 (+ 4,8 per cento).

In linea generale occorre che venga favorita la produzione di beni ad elevato valore aggiunto in modo da consentire al sistema economico italiano di continuare nella sua attività trasformatrice diminuendo il peso che le materie prime importate hanno sulla composizione del prodotto.

Occorre però che anche gli altri settori produttivi aumentino la loro efficienza in modo da ridurre le quote di prodotto assorbite da tali attività. Continuando nelle attuali tendenze si registrerebbe una lievita-

zione nel costo della vita che si ripercuoterebbe sul sistema sotto forma di aumenti retributivi senza contropartita in un adeguato aumento delle produttività. In queste condizioni eventuali politiche di alleggerimento degli oneri finanziari risulterebbero dei semplici espedienti in quanto non verrebbe meno la domanda di fondi presi a prestito e soprattutto continuerebbe l'eccesso di domanda di fondi provenienti dal settore pubblico per la continua lievitazione della spesa pubblica corrente, indotta dagli aumenti di prezzo.

Inoltre le nostre esportazioni nella loro composizione di merce e di mercato risultano estremamente sensibili ai prezzi per cui il perdurare di elevati aumenti di costi ci farebbe perdere quelle quote di mercato che recentemente siamo riusciti a riconquistare sopportando l'onere di una pesante svalutazione. Di conseguenza il contributo che le esportazioni riuscirebbero a fornire al nostro sviluppo ne risulterebbe ridimensionato anche se aumenterà la loro quota sulla domanda aggregata in ragione della modesta crescita della domanda interna.

Accanto all'aspetto produttivo risulta fondamentale l'aspetto della distribuzione del reddito.

Infatti la politica sociale di cui si è venuta dotando la società italiana e che toccherà il 20 per cento del reddito disponibile nel 1980 richiede che un flusso molto sostenuto di risorse reali venga prodotto e venga trasferito a particolari settori di questa società. È quindi indispensabile da un lato forzare i tempi perchè queste risorse vengano rese disponibili ma soprattutto occorre che si accetti questa distribuzione perchè l'illusione di scaricare sulle generazioni future l'onere di tale politica si è visto che è improponibile e soprattutto inattuabile in quanto viene annullata dall'inflazione. Orbene accanto ad una doverosa politica di redistribuzione attuata mediante una rigorosa politica tributaria, occorre che tutte le classi sociali accettino di contribuire a una politica redistributrice e quindi che il gettito fiscale aumenti almeno con lo stesso ritmo delle uscite.

Tuttavia questa politica risulterà attuabile se si riuscirà ad aumentare il flusso delle risorse disponibili. In questo senso risulta cruciale la politica salariale che si deve accompagnare con la politica della produttività.

Il contenimento del costo del lavoro rappresenta un passaggio obbligato sia per il controllo del processo inflazionistico, sia per il rafforzamento della competitività internazionale. Se l'ipotesi di stabilità dei salari reali si realizzasse effettivamente, le prospettive di sviluppo migliorerebbero notevolmente, in quanto gli incrementi di produttività potrebbero alimentare un circolo capace di riassorbire gli squilibri attraverso il rallentamento dell'inflazione, il rafforzamento della competitività e la ricostituzione di un processo di accumulazione dinamico capace di espandere l'occupazione.

Una politica salariale che si limitasse a mantenere immutato il salario reale nel 1978 (ossia un aumento dei salari monetari intorno al 12 per cento in relazione al previsto incremento dei prezzi) consentirebbe di abbassare di diversi punti il tasso di inflazione tendenziale ma soprattutto contribuirebbe ad ampliare le scarse possibilità di occupazione nel settore industriale.

Inoltre aumenterebbe lo sviluppo del reddito reale grazie all'aumento delle esportazioni e questo consentirebbe un aumento dei consumi privati e degli investimenti.

Ancora più positivi sarebbero questi effetti se si riuscisse ad attuare tale politica insieme ad una serie di investimenti autonomi nei settori produttivi. Infatti a parità di condizioni salariali, un aumento di mille miliardi di investimento provoca nel breve periodo un aumento aggiuntivo del prodotto interno di oltre un punto percentuale e questo consente una riduzione del tasso di incremento dei prezzi grazie al contemporaneo aumento della produttività del lavoro.

Il punto qualificante della politica economica dei prossimi anni diventa quindi quello di modificare la composizione della domanda interna e questo compito si presenta particolarmente arduo quando ad esso si associa un modesto ritmo di crescita tendenziale imposto dalla necessità di contenere la

domanda interna per scoraggiare le importazioni e favorire le esportazioni.

L'esperienza recente mostra che la manovra del tasso di cambio non è efficace in quanto se da un lato consente di mantenere il livello dell'attività produttiva, dall'altro non migliora la situazione di bilancia dei pagamenti e sicuramente aggrava l'inflazione.

Inoltre la situazione del disavanzo pubblico è tale da renderlo solo gradualmente utilizzabile quale strumento di politica economica; e supponendo stabile il *deficit* pubblico, variazioni nell'eccesso di risparmio privato sull'investimento si ripercuotono specularmente sul saldo corrente della bilancia dei pagamenti. Pertanto l'obiettivo di aumentare gli investimenti contrasta con il mantenimento del vincolo esterno; tuttavia questo obiettivo va perseguito se si vuole evitare un processo di equilibrio dei conti con l'estero in termini di pura deflazione ed involuzione del sistema produttivo italiano. Da questa situazione ne discende che le politiche in atto non dovranno limitarsi alla semplice modifica delle quantità ma avranno come obiettivo soprattutto i parametri del sistema: propensione all'importazione, propensione al consumo, valore aggiunto per unità prodotta ed esportata.

In questo senso sono indirizzati il recente piano agricolo-alimentare, il piano energetico, le linee di attuazione della recente legge sulla riconversione e ristrutturazione industriale, i provvedimenti sull'edilizia che dovrebbero favorire l'investimento ma anche provocare effetti favorevoli sulla propensione al risparmio. Infine gli investimenti pubblici, quelli delle imprese pubbliche e delle partecipazioni statali non dovranno svolgere la semplice funzione di sostegno della domanda bensì dovranno provocare un aumento della dotazione di capitale produttivo e quindi risulteranno generatori di produttività e garanti del grado di competitività del sistema economico italiano.

Un forte impegno sulle politiche di « struttura » si impone non solo perchè esse sono indispensabili al superamento della crisi, ma anche perchè una più chiara evidenza dei loro limiti eviti pericolose fughe in avanti che

potrebbero indurre a sottovalutare la necessità del controllo del livello della domanda e dei tassi salariali. Tali considerazioni si fondano da un lato sulla lunghezza dei tempi necessari perchè talune di esse producano i loro effetti, dall'altro sulla difficoltà che si realizzino, almeno in tempi brevi, le condizioni socio-politiche necessarie per assicurarne il successo.

4.3. *Politica finanziaria.*

La ripresa degli investimenti e la soluzione dei nodi strutturali risulteranno agevolate nel medio periodo da una politica congiunturale stabile, che non presuma di forzare i tempi, con avventate manovre espansionistiche che determinando nuovi squilibri, comporterebbero fasi restrittive più intense a distanza ravvicinata.

Il successo nella lotta all'inflazione, tuttavia, consentirà gradualmente una riduzione del costo del denaro con un duplice ordine di effetti: riducendosi l'addebito di interessi per le imprese ne risulterà allargato per un pari ammontare il credito che esse potranno utilizzare per fini produttivi e di investimento; in secondo luogo migliorando il loro conto economico, si potranno avere riflessi positivi nelle loro aspettative e quindi sul livello di attività produttiva.

Il 1978 dovrebbe dunque presentare condizioni di finanziamento più favorevoli, in relazione alla minor dinamica dei prezzi.

I descritti andamenti del reddito, della bilancia dei pagamenti e dei prezzi lasciano prevedere un'espansione del credito totale interno di 34.000 miliardi. In particolare, la creazione di base monetaria, in presenza di un assorbimento da parte del pubblico sotto forma di circolanti e depositi postali di circa 5.000 miliardi, può prevedersi nel complesso in quasi 9.000 miliardi.

La strategia delle autorità monetarie più che a una visione limitata al breve periodo, dedicherà però attenzione ad un arco temporale più ampio e ad un miglioramento qualitativo negli assetti dei mercati finanziari e nell'allocazione del credito.

Il progresso si potrà quindi cogliere più che in espansioni puramente quantitative degli aggregati monetari, senza tuttavia pregiudicare i fabbisogni di una ripresa equilibrata, in una ripartizione dei finanziamenti complessivi migliorata sotto tre profili: quello dei destinatari (allargamento della quota alle imprese tenendo anche conto dei minori addebiti per interessi), quello delle scadenze (spostamento verso forme meno liquide degli impieghi) e quello dell'intermediazione, ristabilendo collegamenti meno indiretti e onerosi del risparmio delle famiglie con gli investimenti delle imprese.

Questi progressi sono di diretta pertinenza dei mercati monetari e finanziari, ma su di essi inciderà in modo significativo la politica di bilancio e tributaria sotto il profilo della dimensione del disavanzo pubblico, delle modalità del suo finanziamento e delle modifiche intese a stabilire un regime fiscale delle attività finanziarie più consono ad una equilibrata struttura finanziaria dell'economia.

La politica fiscale anche nel 1978 dovrà concorrere ad una regolazione della domanda effettiva in modo da renderla compatibile con i vincoli interni ed esterni.

Più ancora che dal lato delle entrate, ciò dovrà avvenire dal lato della spesa, ai diversi livelli di Governo, sia sotto l'aspetto quantitativo che soprattutto dal punto di vista qualitativo.

Il contenimento della spesa pubblica non potrà essere conseguito soltanto attraverso la fissazione dei livelli della spesa dello Stato nel bilancio preventivo secondo gli accordi col FMI perchè:

- a) la spesa dello Stato rappresenta ormai solo il 65 per cento della spesa pubblica;
- b) essa rappresenta per circa la metà trasferimenti ad altri enti di spesa che sono i veri soggetti di spesa. In sostanza la spesa dello Stato è diventata per la maggior parte il risultato meccanico delle leggi esistenti.

Il controllo della spesa pubblica richiede di influire sui meccanismi istituzionali che la determinano, realizzando una programma-

zione complessiva della spesa di tutti gli enti che fanno parte della « Pubblica amministrazione allargata » con uno sforzo di sintesi e di direzione unitaria capace di effettuare scelte consapevoli e rigorose sulle priorità nell'allocazione delle risorse.

Gli obiettivi per il 1978 e per i prossimi anni riguardano principalmente:

a) il contenimento di alcune categorie di spesa che hanno un andamento naturale di lievitazione eccessiva (pensioni, sanità, interessi sul debito pubblico);

b) un programma di riqualificazione della spesa, per accrescerne l'efficienza e l'efficacia. Alla riduzione nell'andamento « naturale » della spesa, necessaria per il rispetto del programma di stabilizzazione per il 1978, si accompagnerà lo sforzo per creare spazio alle « nuove » spese indispensabili per la realizzazione del programma di riconversione dell'economia italiana;

c) un incremento degli investimenti pubblici in particolare nel settore delle opere pubbliche e dell'edilizia, energetico e nel Mezzogiorno;

d) politiche salariali del Settore Pubblico volte a realizzare obiettivi di perequazione e di incentivazione alla professionalità;

e) il controllo globale effettivo e non puramente formale del credito totale interno a disposizione del settore pubblico, realizzabile solo con una gestione unitaria della finanza pubblica, ivi compresa la finanza degli enti locali.

L'evoluzione delle entrate tributarie nel 1978 non potrà riprodurre l'andamento eccezionalmente dinamico verificatosi nel biennio 1976-77, pur dovendosi compiere ogni sforzo perchè l'azione di riequilibrio della finanza pubblica possa giovare il più possibile della componente entrata.

Non può non considerarsi con favore l'affermazione contenuta nell'accordo fra i sei partiti, che « dal lato delle entrate occorre garantire anche per il 1978 un loro tasso di incremento sostanzialmente superiore al tasso di incremento del reddito nazionale » e che a tal fine « gli interventi si devono concentrare soprattutto sulla lotta all'evasione

fiscale e quindi in concreto sull'accertamento degli imponibili ».

Il significato di tale obiettivo per il 1978 può essere meglio apprezzato se si considerano le caratteristiche delle entrate per il 1977. Esse contengono elementi di gettito non riproducibili per circa 3.000 miliardi: si tratta di vere e proprie *una tantum*, derivanti sia dalle già ricordate misure di anticipo della riscossione sia dal fatto che nell'anno in corso rifluiscono proventi arretrati destinati via via ad esaurirsi.

Quale punto di partenza per misurare l'effettiva progressione delle entrate nel 1978 rispetto al 1977 deve essere perciò assunta non la cifra di 39.600 miliardi, ma la stessa al netto delle entrate non riproducibili, cioè la cifra 36.600 miliardi. Ne discende che per conseguire un coefficiente 1 di elasticità fiscale, occorre in realtà imprimere al gettito un movimento corrispondente a un coefficiente 1,7.

La manovra fiscale per il 1978 dovrà essere perciò particolarmente vigile ed oculata. Si dovranno evitare bruschi soprassalti impositivi che potrebbero spegnere sul nascere la tendenza ad un migliore assolvimento del dovere tributario da parte dei contribuenti e aggravamenti della pressione tributaria mal conciliabili con una politica volta a sostenere l'economia di fronte alle difficoltà che sono state precedentemente illustrate.

Si dovrà far ricorso ancora a misure dirette ad anticipare la riscossione delle entrate. È stato individuato il settore dell'imposta locale sui redditi. Con opportune modifiche alla tecnica del tributo e tenuto conto della necessità di prorogare l'attuale regime transitorio che vede affluire allo Stato la parte di gettito riservata ai Comuni con il conseguente mantenimento delle attribuzioni compensative l'ILOR potrà essere riscossa, anziché per ruoli, con il meccanismo dell'autotassazione. Poiché continuerà a pervenire all'Erario il gettito arretrato dell'ILOR riscossa per ruoli, si avrà nel 1978 un doppio flusso di entità rilevante.

Un secondo settore in grado di assicurare anche per l'anno prossimo significativi incrementi di gettito è rappresentato dall'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Agiscono da fattori propulsivi lo sviluppo dei redditi in termini monetari e la forte progressività delle aliquote che si ha in corrispondenza delle fasce più consistenti. Il non ricorrere per il 1978 ad aggiustamenti verso il basso dei valori nominali dell'imposizione per tali fasce di redditi, come pure ad un certo momento si dovrà fare, implica di per sé un sensibile aggravio dell'imposizione.

Sembra invece consigliabile un ritocco alla curva delle aliquote con finalità piuttosto di perequazione che di aumento dell'entrata.

Si tratta in sostanza di accentuare la progressività per i livelli più alti di reddito, dando alla curva delle aliquote un andamento più vicino a quello proprio delle analoghe imposte esistenti negli altri paesi europei; si tratta anche di disincentivare politiche salariali meno controllate intorno ai livelli alti. Ciò naturalmente senza pregiudizio delle decisioni che potranno essere prese circa la durata e le modalità del regime in vigore di corresponsione in buoni del Tesoro delle maggiori somme dovute per indennità di contingenza per i salari sopra i sei e gli otto milioni.

Un terzo e più generale fattore di espansione delle entrate tributarie dovrà essere l'azione metodica e rigorosa volta ad avvicinare la base imponibile di fatto a quella di diritto, in altre parole la lotta all'evasione. Anche se permangono condizioni difficili per l'Amministrazione finanziaria, per la quale deve giudicarsi improrogabile l'avvio di una incisiva riforma delle strutture centrali e periferiche, si ritiene che nel 1978 potrà sensibilmente svilupparsi e migliorare l'attività di accertamento. Essa produce effetti di gettito ben al di là del recupero diretto delle imposte e risponde a pressanti esigenze di perequazione, garantendo l'accettabilità sociale del sistema tributario.

L'esito favorevole della condotta seguita per il bilancio di previsione del 1977 consiglia un comportamento analogo anche per la formazione delle previsioni per il 1978. Si ritiene cioè opportuno che le appostazioni contenute nella tabella dell'entrata riflettano una ipotesi prudenziale di sviluppo del

gettito, per lasciare a provvedimenti legislativi di variazioni di bilancio, da adottarsi in corso d'anno, il compito di correggere la previsione iniziale in rapporto all'andamento effettivo dei singoli tributi desumibile dai dati che si renderanno disponibili. Risulta per questa via più agevole il controllo dell'entrata, anche ai fini delle correlative decisioni di spesa.

4.4. — *La finanza regionale*

Il rilievo assunto dalla finanza regionale nel settore della finanza pubblica è stato ampiamente illustrato nella relazione previsionale e programmatica per il 1977.

Nel prossimo anno la finanza regionale — però — assumerà un rilievo ancora maggiore nel processo di sviluppo economico del Paese, sia per le dimensioni raggiunte dagli stanziamenti ad essa destinati, sia per l'ampliarsi dei settori di attività affidati alle Regioni, anche a seguito dell'entrata in vigore di provvedimenti attuativi di cui alla legge 382/75.

Il dinamismo della voce principale di entrata per le Regioni, il « fondo comune » — previsto dall'articolo 8 della legge 281/70 — collegato direttamente all'andamento delle entrate tributarie dello Stato dalla nuova legge finanziaria regionale 356/76, in conseguenza dell'intenso ritmo di sviluppo di queste ultime ha raggiunto la somma di lire 1.413 miliardi, con un aumento di oltre il 32 per cento nei confronti del 1977, che sale all'84,11 per cento se paragonato allo stanziamento iscritto nel bilancio dello Stato 1976.

Più contenuto l'incremento del fondo di sviluppo, di cui all'articolo 9 della ricordata legge 281/70. Esso, come è noto, con la legge 356/76 è stato indicizzato in rapporto alla componente prezzi nella variazione del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato. Tale indice, per il 1977, ha determinato un incremento del 17,80 per cento. Sono, inoltre, confluiti nel fondo altri stanziamenti a carattere poliennale, in particolare relativi al settore agricolo.

L'incremento del fondo in parola, in rapporto alla componente prezzi, viene deter-

minato in sede di Relazione generale sulla situazione economica del Paese. Nell'attesa, a titolo di acconto per il 1978, il fondo di sviluppo è stato incrementato di lire 45 miliardi.

Sono inoltre confluiti in esso, come già nel 1977, altri stanziamenti a carattere poliennale (compresi quelli destinati all'agricoltura), che hanno fatto salire il suo ammontare, per il 1978, a 735 miliardi.

Nonostante il notevole ammontare di detta voce, che, su direttive del CIPE, intesa la Commissione Interregionale, viene destinata integralmente ad investimenti, in misura prevalente al Mezzogiorno (60 per cento, al Centro-Nord va assegnato il restante 40 per cento dello stanziamento), si ritiene che, in sede regionale, gli investimenti debbano essere ulteriormente potenziati.

A tal fine è bene ricordare che l'articolo 119 della Costituzione prevede l'attribuzione alle Regioni di « quote di tributi erariali » (e tale caratteristica è proprio del fondo comune) che, unitamente ai tributi propri regionali, hanno per destinazione il finanziamento delle « spese necessarie ad adempiere le funzioni normali » regionali e cioè quelle elencate nel precedente articolo 117. Ne consegue che il fondo comune può essere speso sia per finanziare spese correnti, che spese di investimento, purchè relative alle « funzioni normali » affidate alle Regioni. La situazione economica del Paese ed il notevole stanziamento previsto nel bilancio dello Stato per il fondo comune richiedono che, contenuti nei più stretti limiti possibili le spese di amministrazione, possibilmente riducendole, e rispettando il « tetto » che lo Stato si è imposto nei confronti degli investimenti sociali, l'eccedenza determinatasi venga destinata ad investimenti dichiaratamente produttivi. E, in tal senso, pur nel pieno rispetto dell'autonomia regionale, un ulteriore, autorevole sollecito potrebbe essere espresso dal Parlamento.

Le Regioni sono state altresì ripetutamente invitate a provvedere all'adempimento costituzionale (articolo 118), che vuole che le funzioni amministrative di loro competenza siano « di norma » delegate agli Enti locali

e sono state sollecitate a far sì che gli interventi in favore degli Enti locali avvengano sotto forma di contributi in conto capitale, anziché in conto interessi, al fine di evitare una dilatazione eccessiva nelle richieste di credito ed un accumularsi di residui passivi, nel caso che non tutte dette richieste possano essere accolte.

Oltre alle voci già esposte (fondo comune, fondo di sviluppo ed entrate proprie), le Regioni usufruiscono di ulteriori ingenti stanziamenti. Tra essi ricordiamo 1.565 miliardi destinati alle Regioni a statuto speciale (che non partecipano al riparto del fondo comune; nella somma non sono compresi 540 miliardi destinati, con appositi provvedimenti, al Friuli-Venezia Giulia in conseguenza dei danni subiti a causa del terremoto e 34 miliardi per l'alluvione di Trapani).

Sono ancora assegnati alle Regioni per il 1978 oltre 5.000 miliardi, sia a seguito di leggi particolari (per la montagna, gli asilini, il rimboschimento, le direttive comunitarie, eccetera: nel complesso 539 miliardi), sia per l'edilizia scolastica e per quella sovvenzionata (globalmente, oltre 725 miliardi), sia, infine, per il fondo ospedaliero.

Tale ultima cifra (lire 3.750 miliardi) è stata iscritta nel bilancio dello Stato per il 1978 provvisoriamente nella medesima misura assegnata alle Regioni per il 1976, integrata a seguito della nota decisione del CIPE e del conseguente provvedimento di variazione.

Complessivamente, perciò, nel 1978 le Regioni amministreranno oltre 9.600 miliardi (comprese le entrate proprie). Ciò senza tener conto degli stanziamenti per il Mezzogiorno di cui alla legge 183/76, nonché di quelli ancora da utilizzare relativi ai provvedimenti per l'edilizia (legge 166/75) e ai decreti anticongiunturali (376-377 dell'agosto 1975, convertiti nelle leggi 492-493 del 16 ottobre 1975).

Le somme a disposizione delle Regioni per il 1978 superano pertanto notevolmente quelle loro assegnate nel 1977.

Ma l'elemento distintivo per le Regioni nel 1978 è rappresentato dall'attuazione della

legge 382/75, che ha conferito ad esse la pienezza delle funzioni previste dalla Costituzione e che, con il 1° gennaio prossimo, dovrà trasferire alle medesime i mezzi necessari (aggiuntivi a quelli sopradescritti) per far fronte ai nuovi compiti loro assegnati.

Entro il prossimo mese di ottobre il Governo — intesa la Commissione interparlamentare — provvederà ad emanare il relativo decreto di trasferimento procedendo alla contemporanea soppressione o alle riduzioni dei corrispondenti capitoli del bilancio dello Stato.

È opportuno in proposito ricordare che il trasferimento dei fondi dal bilancio dello Stato a quelli regionali comporta la determinazione delle cosiddette « spese aggiuntive » in favore delle Regioni medesime, ai sensi dell'articolo 127 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Nello stesso tempo si provvederà per le voci di spesa relative alle funzioni delegate.

Va, infine, sottolineato che l'articolo 11 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977 assegna alle Regioni una funzione di primaria importanza nel settore della programmazione, stabilendo che « lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle Regioni » e che le Regioni, a loro volta, « determinano i programmi regionali di sviluppo in armonia con la programmazione economica nazionale e con il concorso degli Enti locali ».

Tutto ciò nello spirito di quanto stabilito dall'articolo 1 della legge di contabilità 335/76, che prevede l'elaborazione dei bilanci pluriennali di spesa « con riferimento ai programmi regionali di sviluppo », in corso di elaborazione in numerose Regioni e che ci auguriamo di vedere completati nel corso del prossimo 1978. Così come auspichiamo che la norma relativa all'elaborazione dei bilanci pluriennali di spesa, elemento di base per una forma concreta di programmazione, nel corso dell'anno 1978 venga estesa all'intero settore della pubblica finanza, dallo Stato agli Enti locali.

4.5. — *La finanza locale.*

Se particolare rilevanza è stata data nella presente esposizione alla finanza regionale per le dimensioni da essa raggiunte nell'ambito della finanza pubblica, rilevanza ancora maggiore va data alla finanza locale. Ciò, non solo per l'ammontare degli stanziamenti occorrenti per far fronte alle necessità degli enti locali, ma per il prospettarsi di problemi di particolare urgenza ed importanza, le cui soluzioni vanno adottate con assoluta tempestività, pur nel quadro dell'attuale, difficile congiuntura.

I problemi che più assillano il settore della finanza locale — come è noto — sono conseguenza della cronica deficienza delle entrate, specie se considerate in rapporto ai compiti che gli enti locali sono chiamati ad assolvere, del dilatarsi eccessivo — e non sempre completamente giustificato — della spesa; della contrazione di mutui a pareggio dei bilanci, mutui che comportano l'iscrizione di pesanti oneri per l'ammortamento e riducono la possibilità di indebitamento da destinare ad investimenti.

La situazione ormai è tale che, nel 1977, la principale voce di entrata degli enti locali è rappresentata proprio dai mutui a pareggio dei bilanci (4.700 miliardi, oltre a 500 miliardi in favore delle aziende municipalizzate); seguono i trasferimenti dal bilancio statale (3.700 miliardi) e le entrate proprie — tributarie ed extra tributarie (2.100 miliardi) —. Nel complesso 11.000 miliardi, di cui, però, il 45 per cento rappresentato dalla voce debiti. E, si noti, che, durante l'anno in corso, gli enti locali sono stati sollevati dal pagamento dei gravosi interessi sulle anticipazioni di cassa e sui prestiti a breve, consolidati con il decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, convertito nella legge 17 marzo 1977, n. 62. Altrimenti la situazione sarebbe stata ben più difficile. Inoltre, sempre nel 1977, gli enti locali hanno beneficiato di un più congruo aumento della principale voce ad essi trasferita dal bilancio dello Stato: quella delle entrate sostitutive dei tributi soppressi a seguito della riforma

tributaria, le quali, nel rispetto della norma originaria, avrebbero dovuto avere un incremento progressivo non superiore al 10 per cento annuo. In considerazione dei fenomeni inflazionistici verificatisi, esse hanno usufruito di ulteriori incrementi sia nel 1976, che nel 1977, anno in cui sono state maggiorate del 25 per cento.

Il continuo espandersi della spesa nel settore della finanza locale, in gran parte dovuta all'accrescersi costante del costo del servizio mutui (le altre due voci che hanno determinato un'eccessiva espansione riguardano il personale e i disavanzi delle aziende municipalizzate e provincializzate, specie di trasporti) ha determinato il raggiungimento di punte, che non possono ormai essere superate senza grave pericolo per l'intera finanza pubblica.

Si tenga presente che il tetto della spesa degli enti locali indicato per il 1977 in 11.000 miliardi, se maggiorata degli interessi sulle anticipazioni e i debiti a breve non corrisposti a seguito del decreto-legge 2/77 convertito nella legge 62/77, supera il 7 per cento del prodotto interno lordo e che, per il 1978, se non saranno trovate idonee soluzioni, essa tende a portarsi a livelli ancora più elevati, raggiungendo posizioni di primato fra i Paesi della Comunità europea.

Una revisione totale della finanza locale, d'altra parte, è imposta anche dalle norme attualmente in vigore (il D.P.R. 638/72), che prevedono come transitorio il sistema delle entrate sostitutive delle imposte soppresse a seguito della riforma tributaria e l'instaurarsi di un regime definitivo con il 1° gennaio 1978. L'attuazione di tale regime definitivo — che, peraltro, non esclude una proroga del vigente regime provvisorio — dovrà riportare ordine nel settore, evitare il sistema dei mutui a pareggio, contenere il costante accrescersi della spesa, assicurare entrate sufficienti, che permettano agli enti locali di far fronte ai loro compiti istituzionali e reinserirli nel sistema produttivo del Paese. Si ricorda, infatti, che, allorquando l'ente locale non è soffocato dai debiti contratti a pareggio del bilancio, la sua capacità d'indebitamento può essere indiriz-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zata verso la realizzazione di opere pubbliche — in genere di urbanizzazione primaria e secondaria — che rappresentano un notevole miglioramento della situazione sociale e un aiuto consistente per la ripresa della edilizia.

L'indebitamento degli enti locali nella relazione previsionale dell'anno scorso veniva stimato in circa 26 mila miliardi, compresi i mutui destinati ad investimenti, le anticipazioni di cassa e i debiti a breve. A tale cifra si sono aggiunti i mutui a pareggio dei bilanci e quelli destinati ad investimenti relativi al 1977. L'ammontare dell'indebitamento, perciò, è venuto a modificarsi, anche se è diminuito il costo annuo di quanto dovuto per il suo ammortamento, essendo state concentrate presso la Cassa depositi e prestiti — e quindi a tassi più contenuti — le somme prima anticipate o avute in prestito dal sistema bancario.

Occorre quindi proseguire nell'opera di risanamento della finanza locale, specie in considerazione che i provvedimenti attuativi della ricordata legge 382/75 trasferiscono anche agli enti locali — oltre che alle Regio-

ni — compiti di particolare delicatezza ed importanza e che gli enti destinatari devono essere posti in condizione di assolvere i nuovi compiti loro affidati.

I problemi da affrontare sono stati posti in rilievo e le soluzioni suggerite da tutti i progetti di legge presentati in Parlamento dai Gruppi politici interessati alla riforma della finanza locale. Di essi è stato tenuto il massimo conto nel progetto che il Governo sta elaborando — nel quadro dell'accordo programmatico dell'estate scorsa — e che sarà presentato quanto prima all'esame del Parlamento, dopo gli opportuni approfondimenti con le associazioni rappresentative dei comuni e delle province.

Nel settore degli investimenti più stretta dovrà essere la collaborazione tra Regioni ed enti locali. Le Regioni hanno soprattutto compiti legislativi e di programmazione. Le somme poste a loro disposizione vanno prevalentemente gestite con deleghe e conferimenti agli enti locali, attraverso piani pluriennali di spesa, coerenti con la politica economica generale e con le esigenze delle comunità locali.

CAPITOLO III

LE AZIONI PROGRAMMATICHE

1. LA POLITICA INDUSTRIALE E IL RUOLO DELL'IMPRESA

1. — *Lo squilibrio economico e finanziario delle imprese.*

La crisi che sta attraversando l'economia mondiale si riflette ampiamente nei bilanci delle imprese, sottoposte da un lato alle conseguenze del rallentamento dell'attività produttiva e della produttività, dall'altro agli effetti degli aumenti dei costi di produzione, che la depressione della domanda mondiale e le politiche di stabilizzazione non riescono a contenere, pur rendendone più difficile il trasferimento sui prezzi.

Nei Paesi industrializzati si è manifestata in genere negli ultimi anni una tendenza al peggioramento dei conti economici e al conseguente aggravamento dell'indebitamento delle imprese; nel nostro Paese, tuttavia, questi fenomeni hanno assunto particolare gravità per la debolezza delle strutture economiche e per le limitazioni alla elasticità di utilizzo del lavoro, che non hanno permesso, nè alla singola impresa nè all'intero sistema, un dosaggio ottimale dei fattori nell'organizzazione della produzione.

Tali difficoltà hanno riguardato soprattutto le imprese di grandi dimensioni. Queste spesso per la carenza del sistema o per la loro strumentalizzazione, sono venute a farsi carico di istanze non economiche, anche se socialmente rilevanti, al di là del rispetto delle condizioni minime necessarie per una positiva gestione, riducendo il senso di responsabilità degli imprenditori: si sono così indeboliti le motivazioni e gli stimoli

connessi al successo o all'insuccesso delle iniziative.

I miglioramenti avvenuti nel 1976 nella produzione e nei profitti e, durante i primi mesi del 1977, dal lato dei prezzi e della bilancia dei pagamenti, non sono stati tali, per la loro natura in larga parte ciclica, da consentire un ritorno a strutture produttive e finanziarie equilibrate. Nonostante quei miglioramenti, una non piccola parte del sistema, specie nel settore delle grandi imprese, continua a presentare risultati negativi di gestione, e non appare in grado, ferme rimanendo le attuali condizioni, di avviarsi verso un duraturo ristabilimento. In alcuni casi la situazione delle aziende è resa più grave dall'essere collegata a situazioni di crisi settoriale di portata internazionale.

Occorre quindi, nel presupposto che continui e si consolidi la stabilizzazione dell'economia, che a livello di impresa si operi nella duplice direzione di affrontare contemporaneamente i problemi di risanamento reale e quelli di riequilibrio finanziario.

2. — *Ristrutturazione e sviluppo industriale.*

Il procedere dell'opera di stabilizzazione sta facendo emergere i nodi strutturali della crisi. Non più sorretta dal sostegno artificioso derivante dall'ampliamento del disavanzo pubblico e dall'indebitamento verso l'estero, l'attività produttiva rallenta e il suo ritmo di crescita tende a collocarsi, anche in prospettiva, su livelli insufficienti ad assicurare un adeguato impiego dei fattori produttivi.

Infatti, i più ristretti margini consentiti dai nuovi rapporti instauratisi a livello internazionale tra produttori e consumatori di materie prime e a livello nazionale tra lavoratori e datori di lavoro precludono la possibilità di avviare una ripresa duratura in assenza di una vasta ristrutturazione dell'apparato industriale. Tale azione deve mirare innanzitutto a risanare le aree di perdita in modo da consolidare gli attuali livelli di occupazione, quindi a promuovere lo sviluppo della base produttiva al fine di renderla più adeguata, quantitativamente e qualitativamente, alle necessità di impiego della forza lavoro.

La crisi economica, se da un lato ha reso più urgente il perseguimento di questo obiettivo, dall'altro ne ha anche accresciuto la difficoltà di realizzazione, dato che le ridotte prospettive di espansione tendono a contenere la crescita degli investimenti.

In tali condizioni, l'ampliamento della base produttiva non può essere perseguito con la politica della domanda, dato anche il vincolo esterno, ma richiede una politica di sviluppo diretta, da un lato ad assicurare un adeguato volume di risorse per gli investimenti, dall'altro a promuoverne una efficiente allocazione. È quindi necessario che la manovra monetaria e di bilancio venga integrata da azioni programmatiche, tra le quali assume rilievo decisivo un'attività politica industriale intesa ad assicurare sia il miglioramento delle condizioni « strutturali » in cui operano le imprese, sia una organica azione di stimolo e di indirizzo da parte del Governo.

Il problema centrale è quello dell'efficienza delle scelte. All'industria italiana non sono mancate tanto le risorse quanto la capacità (o la possibilità) di organizzarle nel modo più efficiente. Il perseguimento di tale obiettivo presuppone in primo luogo che venga rivalutata il ruolo del mercato con i suoi meccanismi concorrenziali. Ciò richiede che siano eliminate le distorsioni e definite chiaramente le linee di intervento dell'azione pubblica.

L'integrazione della nostra economia con altre più sviluppate, l'imperfezione dei mercati, l'ampiezza degli squilibri esistenti, ren-

dono tuttavia necessaria anche un'azione diretta di sostegno e orientamento degli investimenti da parte dello Stato. In linea generale questa azione non dovrebbe ridurre la responsabilità decisionale delle imprese, ma correggere e compensare i fattori distortivi esterni come avviene in particolare negli interventi per il Mezzogiorno. L'intervento pubblico dovrebbe esercitarsi in modo più diretto nell'ambito di specifici piani settoriali intesi alla razionalizzazione di industrie in crisi o all'espansione di produzioni strategiche, anche agli effetti del riequilibrio della bilancia dei pagamenti. I piani settoriali dovrebbero essere impostati in modo da implicare un intervento organico della azione pubblica in tutte le sue forme (incentivi fiscali e finanziari, commesse pubbliche, gestione delle partecipazioni statali).

La legge sulla ristrutturazione industriale, approvata nell'agosto scorso dopo un vasto dibattito protrattosi per quasi un anno, individua nel CIPI il centro di coordinamento della politica industriale e introduce un complesso di istituti e di strumenti finalizzati ad una politica di intervento selettivo sulla formazione del capitale.

Questa politica verrà coordinata nell'ambito del CIPI in modo da costituire parte integrante di un organico disegno di politica industriale che includerà la politica del lavoro, il commercio con l'estero, lo sviluppo del Mezzogiorno, la ricerca scientifica, le commesse pubbliche, i prezzi amministrati, le partecipazioni statali.

Un'accorta gestione delle vertenze emergenti dovrà evitare ogni vuoto tra la grave crisi in atto e la predisposizione dei piani di settore.

3. — *Il riequilibrio finanziario delle imprese.*

Il risanamento dei bilanci delle imprese e la ristrutturazione dell'apparato industriale richiedono interventi finanziari rilevanti e pongono il problema non solo del loro reperimento quantitativo ma anche dei modi di afflusso alle imprese, esistendo nessi causali rilevanti fra lo sviluppo delle imprese stesse e le forme di finanziamento dei loro

investimenti. La ricapitalizzazione delle imprese non si pone in posizione autonoma rispetto alla loro ristrutturazione produttiva, ma ne costituisce una condizione necessaria; essa inoltre si presenta con validità maggiore rispetto a operazioni alternative di consolidamento di debiti. Infatti, l'accrescimento di capitale di rischio è in grado di produrre, a parità di dimensione rispetto all'accrescimento dell'indebitamento, un maggiore volume di investimenti e per questa via un miglioramento della produttività; al tempo stesso esso dà immediatamente una maggiore elasticità al conto economico diminuendo l'incidenza degli oneri finanziari.

Siffatta azione potrà avvenire con procedure distinte per le imprese pubbliche o a prevalente partecipazione statale e per quelle private, tenendo conto delle strutture di intermediazione esistenti. Nel primo caso, il sistema degli enti di gestione e delle finanziarie capogruppo, può ritenersi strumento adeguato, correttamente utilizzato, per allocare in maniera ottimale i mezzi che si riterà di erogare attraverso l'accrescimento dei fondi di dotazione. Per le imprese private, le attuali carenze del sistema finanziario, nel clima di sfiducia che i prolungati risultati negativi delle gestioni di molte imprese hanno generato, rendono difficile l'afflusso diretto sotto forma di capitale di rischio del risparmio delle famiglie alle imprese stesse. Occorre quindi far luogo alla creazione di nuovi intermediari finanziari specializzati, alcuni, quali i fondi comuni di investimento, aventi lo scopo di razionalizzare il funzionamento del mercato azionario con un'opera che esplicherà pienamente i suoi effetti nel medio periodo, altri rispondenti all'esigenza di interventi immediati e temporanei a favore delle imprese. Potrebbero svolgere questa ultima funzione gestioni fiduciarie affidate agli Istituti speciali di credito e consorzi o società finanziarie appositamente costituiti da Istituti e Banche per gli interventi di maggiori dimensioni.

La creazione di questi ultimi intermediari, che risponde ad esigenze di urgenza ed eccezionalità, deve portare ad una maggiore responsabilizzazione dell'imprenditore e del

banchiere nei rispettivi ruoli. Il banchiere, rafforzato dall'esistenza di un diaframma nel quale sono consorziati gli interessi di più istituti opportunamente coordinati da un capofila, avrà maggiori possibilità di accertare le effettive condizioni dell'impresa, di conoscerne i programmi di risanamento e di controllarne la realizzazione. L'imprenditore beneficerà di una più qualificata assistenza tecnico-finanziaria e di una maggiore certezza sulla disponibilità dei fondi nelle forme e nei tempi necessari.

Inoltre, occorre evitare che la politica di contenimento del disavanzo pubblico si ripercuota sulle imprese, oltre che attraverso la minore domanda di beni e servizi, anche nella forma del mancato pagamento dei debiti. Ne deriverebbero non solo gravi difficoltà alle imprese direttamente colpite, ma anche impulsi recessivi per tutto il sistema, in aggiunta a quelli che già promanano, in misura via via crescente da tutto il comparto delle aziende in crisi.

Su un piano più generale, è necessario eliminare le discriminazioni derivanti dal trattamento fiscale degli investimenti azionari rispetto agli impieghi finanziari alternativi.

In tale logica si colloca il disegno di legge recentemente presentato al Parlamento, il quale prevede l'eliminazione della doppia tassazione degli utili d'impresa attraverso il riconoscimento di un credito di imposta all'azionista e prevede inoltre incentivi alla sottoscrizione di aumenti di capitale e una serie di misure di rilancio e di regolazione del mercato finanziario.

4. — *Il ruolo delle partecipazioni statali.*

Per le Partecipazioni statali il Governo si è impegnato su due linee tra loro strettamente connesse. La prima riguarda i problemi del riordinamento, quali sono andati emergendo sulla base dell'esperienza fatta in questi ultimi anni e degli studi promossi dallo stesso Governo, da ultimo con la commissione Chiarelli. In questo quadro è stato definito lo scioglimento dell'EGAM e il conseguente riassetto e smobilizzo, a secon-

da dei casi, delle aziende che ad esso facevano capo. È stato anche sottoposto al Parlamento il disegno di legge avente per oggetto una nuova disciplina delle nomine negli enti di gestione, stabilendo nel contempo i criteri per la revisione degli statuti e per l'inquadramento delle imprese nell'ambito dei singoli enti di gestione.

I prossimi mesi e il 1978 saranno quindi dedicati alla definizione dei vari provvedimenti dai quali dovrebbe risultare un nuovo assetto articolato in tre soli gruppi a carattere polisetoriale, in funzione di un pieno sfruttamento delle economie proprie della diversificazione della grande impresa industriale, provvedendo ad eliminare le sovrapposizioni esistenti in certi campi, e a rafforzare la possibilità di integrazione dei gruppi esistenti e quindi il loro potenziale di sviluppo.

La seconda linea perseguita dal Governo è legata alla consapevolezza che la difficile situazione che l'economia del paese oggi attraversa richiede un impegno ancor più rilevante che nel passato da parte delle Partecipazioni statali in vista di:

— consolidare, convertire e rilanciare le attività controllate nei fondamentali settori in cui il sistema ha rilevanti responsabilità; tale azione deve puntare a una progressiva eliminazione delle perdite aggravatesi a seguito della crisi e può tradursi in un'importante acquisizione di nuovi sbocchi all'esportazione;

— intensificare lo sviluppo del Mezzogiorno, cogliendo tempestivamente ogni nuova convenienza di investimenti destinati ad ampliare la base produttiva. Negli ultimi anni, invero, le Partecipazioni statali hanno fornito un contributo, in termini di investimenti e di occupazione nel Mezzogiorno, certamente più che proporzionale al loro peso nella economia industriale del Paese; sembra evidente che anche in avvenire le Partecipazioni statali mantengano un ruolo rilevante nell'industrializzazione del Sud, anche ad integrazione del flusso degli investimenti privati; questo deve comunque rimanere l'obiettivo a cui tendere, affinando le incentivazioni e le politiche generali di sostegno diretto e indiretto all'industria, non potendosi imma-

ginare che le Partecipazioni statali possano da sole assolvere al compito dello sviluppo industriale dell'area meridionale.

Nell'opera che si prospetta — e che non esclude, nell'attuale fase congiunturale, la necessità anche di nuovi interventi intesi ad evitare la dispersione di strutture produttive importanti o cadute rilevanti e non transitorie dei livelli di occupazione — il sistema delle partecipazioni statali può contare sul proprio patrimonio di validi quadri dirigenti che possono essere mobilitati al servizio dell'azione pubblica.

L'insieme di compiti da affrontare rende più pressante i problemi di ristrutturazione finanziaria, che nel sistema delle Partecipazioni statali si pongono in misura anche più accentuata che per le imprese private. Trattasi di una distorsione che ha diretta rilevanza per lo Stato nella sua veste di detentore, attraverso gli enti di gestione, delle partecipazioni di controllo delle imprese del sistema.

L'apporto dello Stato non potrà quindi mancare e dovrà essere proporzionato agli obiettivi da perseguire. È necessario salvaguardare, anche sul piano della struttura patrimoniale e finanziaria, quella « parità di condizioni operative » tra imprese a partecipazione statale e private alla quale si deve tendere e la cui mancanza, in questo specifico campo, ha concorso all'aggravarsi delle perdite che il sistema è andato denunciando.

La riconduzione degli indirizzi per le partecipazioni statali nelle forme e nelle sedi indicate dalla legge 675/77 dovrà consentire di riportarle ad una funzione attiva nei settori in cui operano e propulsiva per l'intero sistema.

2. — LA SCELTA ENERGETICA.

1. — *Il problema energetico.*

L'evoluzione avvenuta negli ultimi quattro anni e le indicazioni che se ne possono trarre per il prossimo futuro confermano che il problema energetico rimane grave.

La domanda mondiale di energia, frenata inizialmente dal rincaro del petrolio e successivamente dalla recessione che ne è seguita, ha ricominciato ad aumentare con la ripresa economica di fine 1975 con un'elasticità rispetto al reddito non molto inferiore a quella tendenziale. Numerosi studi pubblicati recentemente concordano nel ritenere che, nonostante gli effetti che dovrebbero derivare dal rallentamento del saggio di sviluppo, dall'aumento del prezzo relativo dell'energia e dal perseguimento di politiche di conservazione, la domanda di fonti energetiche continuerà ad espandersi a ritmi inferiori al passato, ma tali da raddoppiare il volume dei consumi nel corso di un quindicennio.

Mentre la disponibilità potenziale di fonti energetiche nelle varie forme è sufficientemente ampia da poter assicurare il soddisfacimento della domanda di energia, anche con i ritmi di crescita e con le tecnologie attuali, ancora per più generazioni, il prevedibile tasso di incremento della produzione effettiva di fonti energetiche non OPEC nel prossimo decennio difficilmente potrà superare quello della domanda complessiva e quindi ridurre la concentrazione dell'offerta di energia nell'area OPEC.

Per quanto riguarda gli idrocarburi, l'attività di ricerca dovrà necessariamente spostarsi verso aree più difficili (*off-shore*, Artico, strati profondi) e comporterà quindi non solo costi e investimenti di gran lunga più elevati, ma anche tempi tecnici più lunghi rispetto al passato. L'espansione degli impieghi di gas naturale, in particolare, sarà condizionata dallo sviluppo delle infrastrutture di trasporto e dai connessi problemi tecnologici, finanziari e politici.

Per quanto riguarda il carbone, le riserve sono molto ampie e in gran parte già conosciute, ma le possibilità di accrescerne sostanzialmente l'utilizzo sembrano limitate da difficoltà di impiego.

Il contributo dell'energia idrica e geotermica, data la disponibilità e la localizzazione delle riserve, non potrà essere che limitato mentre quello dell'energia solare e delle altre fonti non esauribili potrà assumere, nel pros-

simo decennio, soltanto carattere integrativo e comunque marginale.

Circa l'energia nucleare, le prospettive di sviluppo rimangono considerevoli, ma gli ostacoli incontrati quasi dovunque nell'avvio dei programmi fanno ritenere che la sua sostituzione al petrolio nella produzione termoelettrica avverrà con tempi più lunghi di quelli inizialmente previsti e in ogni caso comincerà ad assumere valori significativi solo verso la fine del prossimo decennio.

È dunque presumibile che anche negli anni '80 la parte prevalente della produzione addizionale di energia a livello mondiale deriverà dalle fonti tradizionali (petrolio, gas, carbone) e dalle risorse già scoperte. Potrebbe non diminuire, in particolare, la dipendenza nei confronti dell'OPEC, le cui esportazioni di petrolio verso l'area OCSE dovrebbero accrescersi dagli 1,3 miliardi di tonnellate del 1976 a 1,8 miliardi nel 1985. Tenuto conto del livello dei fabbisogni mondiali, l'OPEC dovrà produrre nel 1985 un volume di petrolio stimato tra i 2 e i 2,6 miliardi di tonnellate contro una produzione di 1,5 nel 1976. È lecito domandarsi se i Paesi OPEC saranno disposti a realizzare un incremento produttivo di tali dimensioni, data la scarsità di riserve di alcuni e la limitata capacità di assorbimento di altri, e in caso affermativo a quali condizioni. In tale contesto, il mercato petrolifero potrebbe evolversi verso una situazione di scarsità di offerta e di prezzi relativi crescenti.

La dipendenza dall'OPEC potrà essere ridotta sostanzialmente solo negli anni '90, attraverso la valorizzazione di nuovi giacimenti di idrocarburi, la diffusione di nuove tecnologie nella produzione e nell'impiego dell'energia e soprattutto attraverso la produzione su vasta scala di energia elettro-nucleare. Tuttavia, finché tale produzione verrà realizzata attraverso reattori provati, che consentono un basso livello di sfruttamento dell'uranio, ne seguirà un forte incremento della domanda del minerale che potrebbe riprodurre, data la concentrazione abbastanza elevata dell'offerta, una situazione di dipendenza energetica dei paesi sprovvisti della materia prima ma non molto dissimile dal-

l'attuale. Solo lo sviluppo dei reattori autofertilizzanti e una maggiore autonomia nel ciclo del combustibile potranno consentire a questi ultimi di ridurre sostanzialmente la loro dipendenza dall'estero per l'approvvigionamento energetico.

La posizione dell'Italia appare quindi estremamente vulnerabile, in quanto, dipendendo dalle importazioni di petrolio per il soddisfacimento di quasi il 70 per cento del fabbisogno energetico, si trova esposta alle incertezze e alle tensioni che potranno caratterizzare il mercato petrolifero nei prossimi anni e alle conseguenze che potranno derivarne sulla bilancia dei pagamenti, sul tasso di inflazione e sulla stessa sicurezza dei rifornimenti.

Tra il 1973 e il 1976 la struttura del bilancio energetico italiano ha presentato un leggero miglioramento, in quanto il rallentamento della domanda interna di energia e l'aumento delle importazioni di gas naturale hanno consentito di ridurre gli impieghi interni di petrolio sia in valore assoluto (da 104 a 98 milioni di tonnellate), sia in percentuale degli impieghi complessivi (dal 75 al 69 per cento). Questo miglioramento non ha potuto tuttavia impedire un ulteriore peggioramento del disavanzo petrolifero, che ha raggiunto nel 1976 su base fob 7,3 miliardi di dollari contro 6,4 nel 1975 e 1,6 nel 1973. Tale situazione è tanto più preoccupante se si considera che l'attuale livello del disavanzo incorpora l'effetto riduttivo di azioni la cui prosecuzione appare o socialmente costosa (riduzione del tasso di sviluppo) o obiettivamente limitata (aumento del gas naturale).

2. — OBIETTIVI E INDIRIZZI DELLA POLITICA ENERGETICA

Il problema energetico, di cui lo squilibrio valutario non è che l'aspetto più immediato ed evidente, permane quindi in tutta la sua gravità e richiede un'azione più incisiva di quella che si è potuto sinora realizzare, volta non solo ad assicurare un concreto avvio del programma elettronucleare, ma

anche a ricercare con maggiore impegno le possibilità di sfruttamento di altre fonti e, soprattutto, i modi di contenimento dei consumi energetici.

La strategia di politica energetica del Governo, i cui contenuti operativi sono sviluppati in una versione aggiornata del Programma energetico che il Ministero dell'Industria sottoporrà al CIPE dopo la conclusione del dibattito parlamentare in corso, si articola in un complesso di interventi volti da un lato a promuovere il riequilibrio del sistema energetico nazionale attraverso lo sviluppo dell'energia elettronucleare e il progresso scientifico e tecnologico, nella produzione e nell'impiego dell'energia, dall'altro ad affrontare il periodo transitorio che dovrà necessariamente trascorrere prima che quell'obiettivo fondamentale possa essere raggiunto attraverso la razionalizzazione dei sistemi di approvvigionamento, trasformazione e distribuzione delle fonti tradizionali di energia e il contenimento dei consumi.

Si possono quindi distinguere quattro settori di intervento che riguardano rispettivamente il contenimento e la razionalizzazione dei consumi, la riorganizzazione e lo sviluppo degli idrocarburi, lo sviluppo dell'energia nucleare, lo sviluppo delle fonti energetiche integrative e rinnovabili.

2. 1. — *Il contenimento dei consumi* è una esigenza che si pone nei confronti di tutte le materie prime non rinnovabili e che acquista particolare rilievo per quelle energetiche in quanto la struttura del mercato di queste ha anticipato gli effetti di prezzo che avrebbe avuto la scarsità fisica nel momento in cui si fosse effettivamente verificata. Va inoltre tenuto presente che limitata è anche la possibilità dell'ambiente di assorbire gli effetti delle trasformazioni energetiche; questo vale, sia pure in minore misura, anche per le fonti cosiddette « pulite » come quella solare, sicchè la possibilità di espandere gli impieghi di energia non è, allo stato attuale della scienza e della tecnica, senza limiti.

La possibilità di mantenere elevato il tasso di sviluppo richiede quindi un progres-

sivo ridimensionamento degli impieghi di materie prime non rinnovabili, in particolare energetiche, per unità di prodotto. Questo vincolo, imposto all'Italia non solo da esigenze di conservazione delle risorse naturali ma anche da più immediate necessità di riequilibrio dei conti con l'estero, può essere rispettato promuovendo sia tecniche produttive « energy saving » sia una struttura di consumi a minore contenuto energetico.

Il perseguimento di questi obiettivi richiede innanzitutto che il prezzo relativo delle fonti energetiche rispetto alle altre materie prime e al lavoro sia mantenuto per tutti gli utenti ad un livello elevato e in ogni caso almeno adeguato ai costi. Tale politica, necessaria anche per stimolare l'offerta di nuove fonti energetiche, dovrà essere integrata da un complesso di misure da attuare nei vari settori di impiego (riscaldamento, trasporti, usi industriali) alcune delle quali sono già state tradotte in legge (legge 373 del 1976 e relativo Regolamento di attuazione) e altre sono allo studio presso i competenti uffici ministeriali. Notevoli prospettive sembrano aprire i sistemi ad energia totale, i quali mirano a ottimizzare i processi di utilizzazione dell'energia e a usare tutte le fonti di energia localmente disponibili. Sono in corso vari studi di fattibilità, ma si ritiene che sarebbe opportuno impostare un piano organico di ricerca per la valutazione delle concrete possibilità di applicazione dei vari sistemi nella situazione italiana, sia sotto lo aspetto tecnico che economico.

2.2. — *La riorganizzazione del settore petrolifero* si propone sia di accrescere la sicurezza e la economicità degli approvvigionamenti, sia di contenere i costi di raffinazione e distribuzione dei prodotti petroliferi. Si ritiene essenziale a tal fine mantenere e rafforzare il carattere pluralistico dell'industria petrolifera, stimolandone l'efficienza attraverso una maggiore competitività.

Il perseguimento di questi obiettivi richiede in primo luogo una revisione del sistema di determinazione dei prezzi dei prodotti petroliferi. È in corso di perfezionamento un provvedimento del CIP che migliora so-

stanzialmente le modalità di determinazione dei prezzi, assicurandone un più preciso e tempestivo adeguamento all'evoluzione dei costi. Tuttavia si sta studiando anche la possibilità di accrescere ulteriormente la flessibilità del sistema, soprattutto per quanto riguarda i prezzi relativi dei singoli prodotti petroliferi, attraverso il passaggio graduale di altri derivati dal regime del controllo a quello della sorveglianza.

I miglioramenti già attuati e quelli allo studio dovrebbero assicurare maggiore efficienza e flessibilità nella determinazione dei prezzi dei prodotti petroliferi, che potrebbero adeguarsi con maggiore rapidità alle condizioni del mercato internazionale, cosicché si potrebbero eliminare le attuali distorsioni senza ridurre il potere di controllo del CIP. La flessibilità dei prezzi industriali assicurerebbe la regolarità dei rifornimenti, che potrebbe essere inoltre garantita, sulla base di un ricavo medio effettivamente remunerativo, anche attraverso piani di approvvigionamento impegnativi ed estesi a tutti gli importatori.

L'Italia non può tuttavia confidare, per conseguire l'obiettivo di accrescere la sicurezza e l'economicità degli approvvigionamenti, nel solo ricorso al mercato; la politica dei prezzi deve quindi essere integrata con un consistente impegno diretto nell'attività mineraria in Italia e all'estero volto a consentire la partecipazione del nostro paese al processo di valorizzazione di nuove riserve e a migliorare le possibilità e le condizioni di accesso alle disponibilità di greggio.

La flessione della domanda mondiale di prodotti petroliferi ha determinato un'eccedenza di capacità di raffinazione che in Italia ha raggiunto livelli particolarmente elevati sia per la più accentuata diminuzione della domanda interna, sia per la forte dipendenza dalle esportazioni, sulle quali la caduta di domanda si è ripercossa con maggiore intensità. È quindi necessario promuovere una adeguata ristrutturazione del settore, soprattutto nel campo della distillazione primaria, intesa ad assicurare una maggiore aderenza della capacità produttiva alla prevista evoluzione del livello e della strut-

tura della domanda. Anche l'esigenza di razionalizzazione della rete distributiva, che era già sovradimensionata prima della crisi petrolifera, appare ulteriormente accresciuta e verrà affrontata con misure concrete.

Un ruolo importante è assegnato dal Piano energetico allo sviluppo dell'offerta di *gas naturale*, in quanto esso rappresenta l'unico modo per contenere nel breve periodo la concentrazione e il costo dell'approvvigionamento energetico e la sua incidenza sulla bilancia dei pagamenti. L'ampliamento dell'offerta potrà derivare solo dalle importazioni, mentre per la produzione interna l'obiettivo è di mantenere gli attuali livelli (circa 12 milioni di TEP). Tra il 1973 e il 1976 gli impieghi di gas naturale sono aumentati da 14 a 22 milioni di TEP e dovrebbero raggiungere 35 milioni di TEP nel 1985; la loro quota sul totale degli impieghi interni salirebbe in tal modo dal 10 al 17 per cento. Il raggiungimento di questo obiettivo e il mantenimento di un'adeguato incremento delle disponibilità di gas naturale anche negli anni successivi richiede un forte impegno sul triplice piano dei contratti di fornitura, della realizzazione delle infrastrutture di trasporto, della ricerca mineraria.

Sul piano interno si tratta di ampliare ulteriormente la rete di distribuzione e di assicurare una efficiente allocazione del gas naturale tra i vari impieghi. Essenziale a tal fine è la fissazione di livelli di prezzo coerenti con quelli delle altre fonti energetiche. La differenza tra prezzi di vendita e costi di importazione e di produzione dovrebbe essere vincolata, secondo le modalità fissate dalla delibera del CIPE del 23 dicembre 1975, al finanziamento dei programmi di sviluppo energetico dell'ENI.

2.3. — Il principale contributo al riequilibrio del bilancio energetico e della bilancia dei pagamenti dovrà essere necessariamente assicurato dall'attuazione del *piano elettro-nucleare*, che consentirà di ridurre progressivamente la dipendenza dal petrolio a partire dalla seconda metà degli anni '80.

Gli obiettivi della sicurezza degli approvvigionamenti energetici e della riduzione del loro costo, soprattutto in valuta, potranno essere tuttavia pienamente raggiunti solo verso

la fine del secolo con la diffusione dei reattori veloci e con il controllo del ciclo del combustibile.

La strategia nucleare si articola dunque in tre settori che riguardano rispettivamente la realizzazione delle centrali elettronucleari a tecnologia provata, l'approvvigionamento e il ciclo del combustibile nucleare, lo sviluppo dei reattori veloci.

2.3.1. — *Le centrali a tecnologia provata* consentono di sfruttare appena l'1 per cento dell'energia potenziale dell'uranio e quindi comportano un fabbisogno relativamente elevato di materia prima che, nel caso dell'Italia, può essere fornita solo dall'estero. Tuttavia la loro realizzazione assicura notevoli vantaggi, individuabili non solo nella maggiore differenziazione e quindi sicurezza dei rifornimenti energetici, ma anche nel minor costo dell'energia elettrica prodotta, valutabile attualmente nel 30 per cento rispetto alla produzione termoelettrica. Ancora maggiore sarà la riduzione dell'esborso valutario, che dovrebbe raggiungere, alle attuali quotazioni dell'olio combustibile e dell'uranio, quasi 70 miliardi all'anno per ogni unità da 1.000 MW. Questo risparmio valutario consentirebbe di coprire le maggiori importazioni necessarie per l'impianto in un solo anno di esercizio o poco più.

Data la notevole sicurezza che ormai hanno raggiunto le centrali nucleari di questo tipo, i principali problemi da risolvere per l'attuazione del piano riguardano la localizzazione e il finanziamento degli impianti.

In ogni caso si stanno anche studiando le possibilità di facilitare la localizzazione delle centrali attraverso la predisposizione di piani di sfruttamento del calore di recupero o mediante forme di indennizzo maggiormente incentivanti delle attuali.

Il problema del finanziamento degli investimenti dipende, oltre che dalla dimensione di questi (quasi doppia rispetto alle centrali termoelettriche a parità di potenza installata), dallo squilibrio economico e patrimoniale dell'ENEL, il cui disavanzo annuo, valutabile in oltre 800 miliardi per l'esercizio in corso, potrebbe raggiungere i

4.000 miliardi nel 1981 in assenza di efficaci interventi.

Per evitare l'avvitamento del disavanzo evidenziato da queste cifre, l'azione di risanamento dovrebbe iniziare immediatamente e concludersi entro il 1979, in modo che l'ENEL possa affrontare la realizzazione del piano elettronucleare con un bilancio almeno in pareggio.

Il conseguimento di questo obiettivo solo in piccola parte potrà avvenire dal lato dei costi, date le notevoli economie di gestione già realizzate dall'ENEL, e quindi dovrà necessariamente essere realizzato attraverso lo adeguamento delle tariffe e il concorso dello Stato nel finanziamento degli investimenti.

L'adeguamento delle tariffe ai costi di produzione e distribuzione dell'energia elettrica dovrebbe essere graduale e generale e portare quindi all'eliminazione di tutte le tariffe agevolate tranne quelle applicate ai consumi essenziali delle famiglie effettivamente bisognose, considerando come consumi essenziali quelli che non superino il 30-40 per cento del consumo medio nazionale e come famiglie effettivamente bisognose quelle che abbiano una potenza impegnata fino a 1,5 KW, in cui rientra attualmente circa un quarto delle utenze domestiche. Per tali consumi si ritiene opportuno mantenere le tariffe attuali, ponendo eventualmente a carico del bilancio statale la differenza tra tariffa agevolata e tariffa normale.

Il concorso del bilancio statale dovrebbe assumere maggiore ampiezza per quanto riguarda gli investimenti e soprattutto quelli previsti dal piano elettronucleare, in quanto i notevoli benefici che essi assicurano a tutta la collettività giustificano che una parte dei relativi costi venga ripartita in funzione della capacità contributiva dei cittadini anziché dei loro consumi di elettricità. Si dovrebbe quindi stabilire la regola che una quota fissa dei nuovi investimenti venga finanziata con incremento del fondo di dotazione dell'ENEL, in modo da riequilibrarne anche la struttura patrimoniale senza gravare eccessivamente sulle tariffe.

2.3.2. — L'autonomia energetica nucleare di un paese — e la considerazione vale in

particolar modo per l'Italia che non dispone di risorse interne neppure per questa fonte — dipende dalla capacità di controllare l'approvvigionamento dell'uranio naturale e di dominare alcune fasi industriali del ciclo del combustibile e cioè quelle dell'arricchimento dell'uranio e del ritrattamento del combustibile irradiato, operazione per mezzo della quale si rende disponibile il plutonio che costituisce la materia prima per i reattori veloci.

Per quanto riguarda l'*approvvigionamento*, le prospettive non sono favorevoli né per l'evoluzione del mercato, che sarà caratterizzata prevalentemente da eccesso di domanda, né per l'attività di ricerca mineraria, soprattutto all'estero, dove l'ENI incontra crescenti difficoltà nell'ottenere sia nuove aree di esplorazione, sia garanzie sulla disponibilità del minerale eventualmente rinvenuto. È quindi necessario accrescere la sicurezza degli approvvigionamenti attraverso lo sviluppo e la diversificazione dei contratti di fornitura, il potenziamento dell'attività mineraria, la costituzione di un adeguato livello di riserva.

Per quanto riguarda l'*arricchimento dell'uranio*, il fabbisogno interno sarà soddisfatto inizialmente con l'acquisizione di servizi di arricchimento (dell'Unione Sovietica e degli Stati Uniti) e successivamente con la realizzazione diretta di impianti di arricchimento nell'ambito di iniziative multinazionali. A tal fine l'Italia partecipa con una quota del 25 per cento al progetto EURODIF che ha in costruzione in Francia un impianto di arricchimento isotopico dell'uranio mediante diffusione gassosa, il cui completamento dovrebbe avvenire entro il 1979. L'Italia partecipa inoltre, con una quota del 12,5 per cento, alla seconda iniziativa europea in corso di studio (COREDIF). Le prospettive per il futuro sono nel complesso positive e suggeriscono di proseguire la partecipazione italiana alle iniziative europee.

Lo sviluppo della fase del *ritrattamento del combustibile esaurito* presenta invece notevoli incertezze di natura tecnica, economica, ambientale e politica. Le prime derivano dalla ridotta esperienza mondiale in questo campo; le seconde sono connesse al-

le grandi dimensioni che devono raggiungere gli impianti per usufruire delle economie di scala; dal punto di vista ambientale preoccupa la creazione dei residui radioattivi e da quello politico, infine, il rischio di proliferazione degli armamenti nucleari.

La strategia di intervento nel settore può basarsi o sulla partecipazione a programmi internazionali o sulla attuazione di una autonomia politica nazionale. Motivi di ordine economico spingerebbero ad adottare la prima soluzione se difficoltà di ordine strategico-politico non ne rendessero incerta la pratica realizzazione. È quindi necessario predisporre anche una strategia nazionale indipendente che, se può presentare lo svantaggio di una maggiore onerosità, ha però il vantaggio di rendere possibile, attraverso l'alternativa offerta dal plutonio, il raggiungimento di una effettiva autonomia energetica nucleare.

2.3.3. — La strategia impostata a tal fine si completa con lo sviluppo dei *reattori veloci*. Essi consentiranno di portare al 70 per cento lo sfruttamento dell'uranio e di utilizzare sia l'uranio impoverito accumulato come residuo del processo di arricchimento, sia l'uranio dei giacimenti a bassa concentrazione. Di conseguenza l'energia estraibile dalla fonte nucleare aumenterà, grazie ai reattori veloci, di alcune centinaia di volte.

La strategia di intervento nel settore si basa sulla partecipazione a programmi europei; nel 1974 Francia, Germania, Italia e successivamente Benelux hanno costituito la NERSA con lo scopo di realizzare (entro il 1982) e gestire il progetto Superphenix. A differenza del settore dei reattori provati, caratterizzato dal regime di licenze, nel settore dei reattori veloci gli operatori nazionali (ENEL-CNEN-industrie), in uno sforzo sufficientemente coordinato, hanno stabilito le premesse per poter conseguire una sostanziale autonomia progettuale e manifatturiera che va adeguatamente sostenuta e sviluppata.

2.4. — Il quarto settore di intervento della politica energetica concerne lo sviluppo delle *fonti integrative e rinnovabili*. Fra quelle tradizionali si collocano il carbone e l'ener-

gia idraulica e geotermica; fra le nuove assumono maggiore rilievo, in prospettiva, l'energia solare e la fusione termonucleare.

2.4.1. — Le riserve di *carbone* esistenti nel mondo sono molto abbondanti e relativamente diffuse; Stati Uniti, Canada, Sud-Africa, Australia, India e successivamente anche Cina, Columbia, Venezuela e altri paesi potrebbero accrescere rapidamente l'offerta di carbone nei prossimi anni a prezzi che, pur già fortemente accresciuti rispetto al 1973 e in ulteriore aumento, resterebbero molto probabilmente inferiori a quelli del petrolio. L'espansione degli impieghi di carbone verrà quindi limitata non tanto dalle possibilità dell'offerta, quanto dai vincoli che agiscono sulla domanda e che consistono nella scarsa flessibilità di impiego, nell'onerosità di trasporto e nella connessa necessità di infrastrutture, nei problemi ambientali legati al contenuto di zolfo e allo smaltimento delle ceneri. Tutti questi vincoli agiscono con particolare intensità nella situazione dell'Italia, nella quale inoltre l'alternativa del carbone, pur rispondendo pienamente all'obiettivo della diversificazione delle fonti, non contribuirebbe significativamente al riequilibrio della bilancia dei pagamenti.

Nella strategia energetica italiana il carbone non può quindi costituire un'alternativa all'energia nucleare come principale strumento di riequilibrio energetico e valutario nel medio-lungo periodo. L'espansione degli impieghi di carbone viene invece perseguita con il duplice obiettivo di contenere la dipendenza del petrolio nel breve-medio periodo e di assicurare anche nel lungo periodo un certo grado di diversificazione e di flessibilità al sistema energetico.

Lo sviluppo degli impieghi di carbone come fonte energetica può avvenire sia in alcuni settori industriali, quali il siderurgico, il cementiero e quello dei laterizi e refrattari, sia, soprattutto, nelle centrali termoelettriche. Riguardo a queste ultime, quelle in grado di funzionare a carbone raggiungono attualmente una potenza di 1.800 MW. Inoltre è in corso di realizzazione, in base alle direttive del CIPE, la trasformazione a carbone di diverse centrali già predisposte,

per una potenza complessiva di circa 3.100 MW. Con la trasformazione di tali centrali il consumo di carbone raggiungerà circa 5 milioni di tonnellate all'anno. Ulteriori trasformazioni, per una potenza complessiva dell'ordine di 4.000 MW, sono teoricamente realizzabili, ma con forti costi di infrastrutture e notevoli problemi ambientali.

2.4.2. — Il complesso degli impianti idro-elettrici attualmente in esercizio in Italia assicura una produzione media annua di quasi 45 miliardi di kWh, pari a circa 10 milioni di TEP, alla quale si aggiunge una capacità produttiva media annua di circa 2,5 miliardi di kWh da impianti di pompaggio.

Le ulteriori possibilità di utilizzazione delle risorse idrauliche, tenuto anche conto dei vincoli sull'impiego delle acque e dei condizionamenti ambientali, sono molto limitate e corrispondono ad una producibilità media annua tra 4 e 6 miliardi di kWh.

Ben più ampie sono invece le possibilità nel campo degli impianti di pompaggio puro, che costituiscono uno dei mezzi più economici e tecnicamente più adatti per funzioni di punta e di riserva nella situazione energetica attuale e ancor più in quella futura, in cui la diffusione degli impianti nucleari tenderà a rendere più rigida, dal punto di vista economico, la produzione di elettricità.

2.4.3. — *L'energia geotermica* viene attualmente sfruttata da 17 centrali situate in Toscana con una potenza installata complessiva di 421 MW e una produzione annua di circa 2,5 miliardi di kWh, pari a 600 mila TEP. Le possibilità di espansione di questa fonte dipendono da un lato dal risultato delle esplorazioni che l'ENEL proseguirà anche in collaborazione con l'AGIP e dal progresso nello sfruttamento dei giacimenti profondi, dall'altro dalla realizzazione di tecnologie che consentano anche l'utilizzazione delle acque calde a media e bassa temperatura sia per la produzione elettrica sia per usi agricoli e di riscaldamento urbano. Entrambe queste vie verranno seguite con impegno, ma non ci si possono attendere, almeno nel breve periodo, risultati di rilievo.

2.4.4. — Nel lungo periodo l'utilizzo dell'energia solare dovrebbe contribuire a risolvere, in particolare per l'Italia, la maggior parte di problemi energetici; lo sfruttamento di questa fonte potrà tuttavia realizzarsi nel prossimo decennio solo su piccola scala in impieghi decentrati, quali il riscaldamento dell'acqua e degli ambienti nelle abitazioni e alcune applicazioni nell'agricoltura e in particolare nell'irrigazione.

Attualmente i costi di produzione e installazione degli impianti di trasformazione dell'energia solare sono ancora troppo elevati, anche nella prospettiva di ulteriori incrementi del prezzo relativo delle altre fonti energetiche. La politica di incentivazione dovrà quindi promuovere lo sviluppo tecnologico attraverso specifici programmi di ricerca e la realizzazione di progetti sperimentali, non essendo per il momento ancora opportuna un'azione di sostegno generalizzato della produzione.

Per quanto riguarda le centrali solari termoelettriche, i tempi sono certamente più lunghi, ma i risultati già conseguiti dagli scienziati italiani giustificano un maggior impegno finanziario e organizzativo anche in questo settore.

2.4.5. — *La fusione termonucleare controllata* rappresenta per l'intera umanità una possibilità concreta per una definitiva soluzione del problema energetico. Lo stato delle ricerche a livello mondiale, nonostante l'impegno dedicato e i mezzi impiegati, non ha ancora raggiunto un grado di sviluppo che consenta di prevedere, con una certa attendibilità, quando il processo di fusione controllato autosostenendosi potrà realizzarsi in laboratorio; ancor più vaghe e lontane nel tempo sono pertanto le previsioni sullo sviluppo delle applicazioni industriali di questa fonte energetica e naturalmente sulla sua competitività. Non è perciò realistico includere la fusione in una strategia energetica, sia pure a lungo termine, anche se è opportuno per il nostro Paese proseguire gli sforzi di ricerca e sviluppo, partecipando in particolare attivamente a iniziative internazionali, considerando che il costo e i rischi della ricerca in questo settore superano le possibilità di un solo paese come l'Italia.

3. IL RILANCIO DELL'EDILIZIA

1. — *La crisi dell'edilizia.*

L'edilizia residenziale è stata caratterizzata, nell'ultimo decennio, da uno sviluppo inadeguato e squilibrato. Il numero delle abitazioni costruite, dopo aver raggiunto nel quinquennio 1961-1965 una media annua di 380.000 unità, è disceso a 300.000 unità nel periodo 1966-1970, 237.000 nel periodo 1971-1975 e 184.000 nel 1976. Anche sotto l'aspetto qualitativo, la produzione edilizia è stata insoddisfacente, essendosi indirizzata in larga misura su residenze secondarie e su abitazioni di tipo medio-superiore. Ne è derivata, soprattutto nelle grandi città, una maggiore difficoltà nel soddisfacimento del fabbisogno di abitazioni primarie di tipo economico e popolare, aggravata dalle tensioni determinate dallo spostamento della domanda di abitazioni dall'acquisto all'affitto e dell'offerta di abitazioni dall'affitto alla vendita.

La crisi edilizia, pur aggravata negli ultimi anni dalle difficoltà congiunturali, alle quali il settore è particolarmente esposto per l'ampia dipendenza dal mercato finanziario, presenta tuttavia carattere essenzialmente strutturale, essendo riconducibile in larga misura da un lato alle difficoltà incontrate nell'avvio del nuovo regime urbanistico e dei suoli e alla scarsità di aree fabbricabili, dall'altro agli effetti negativi del blocco dei contratti di locazione, reso via via più oneroso dall'aumento dell'inflazione.

In assenza di interventi correttivi, la crisi dell'edilizia continuerà, aggravandosi, anche nei prossimi anni. L'intervento pubblico, pur essendosi spinto al limite delle possibilità e pur avendo svolto una notevole azione anticongiunturale sia nel soddisfacimento del fabbisogno abitativo, sia nel sostegno dell'attività edilizia, non può, ovviamente, compensare la caduta dell'iniziativa privata. L'espansione dell'edilizia, se venisse affidata soltanto al sostegno pubblico, dati i vincoli di bilancio, sarà o insufficiente o alternativa alla realizzazione degli altri program-

mi di ristrutturazione e di riforma, pur necessari ed urgenti.

Non è quindi pensabile che si possa risolvere la crisi dell'edilizia compensando con l'aumento della spesa pubblica nel settore il vuoto di domanda determinato dalle disfunzioni strutturali. È necessario ricostituire invece le condizioni che permettano una equilibrata ripresa dell'iniziativa privata nell'ambito dei nuovi istituti destinati a regolare lo svolgimento dell'edilizia abitativa in conformità dell'interesse generale.

2. — *Obiettivi, vincoli e indirizzi della politica edilizia.*

Fin dall'ottobre dello scorso anno sono state individuate e adottate dal Governo le linee direttive dell'azione concreta da svolgere per il superamento dei nodi strutturali dell'edilizia. Tale azione si incentra da un lato sulla riorganizzazione e sul potenziamento dell'intervento pubblico nell'edilizia sovvenzionata, convenzionata e agevolata (disegno di legge n. 1000 della Camera), dall'altro sul riordino del regime delle locazioni mediante lo sblocco dei contratti e la introduzione dell'equo canone (disegno di legge n. 465 del Senato), inteso non solo a conseguire un più equilibrato assetto del mercato dell'affitto e un più razionale utilizzo del patrimonio abitativo, ma anche ad assicurare condizioni di certezza e redditività che consentano una ripresa degli investimenti privati. Presupposto indispensabile di tale azione è stata l'approvazione da parte del Parlamento del provvedimento sulla edificabilità dei suoli (legge 28 gennaio 1977, n. 10).

Senonchè, questo disegno non si è ancora tradotto negli strumenti operativi necessari e quindi non ha potuto esplicare la propria azione in quanto, da una parte, la complessità dei problemi sollevati dalla disciplina dell'equo canone non ne ha consentito sinora l'approvazione da parte del Parlamento e, dall'altra, la necessità di adottare immediati provvedimenti di sostegno dell'edilizia ha indotto a concentrare su questi il dibattito parlamentare, sollecitando l'appro-

vazione in tempi brevi di uno stralcio del disegno di legge n. 1000. Tale provvedimento (legge 8 agosto 1977, n. 513) si è peraltro limitato ad assicurare un finanziamento di 1.078 miliardi all'edilizia sovvenzionata, lasciando scoperti i settori della convenzionata ed agevolata per i quali si dovrà provvedere celermente.

L'azione congiunturale avrà tuttavia effetti limitati se non potrà inserirsi in un organico piano per l'edilizia che consenta da un lato di tradurre in concreti impegni i contenuti dell'accordo dei partiti e dall'altro di disporre di un quadro di riferimento unitario in cui ricomporre le iniziative di politica edilizia in discussione nelle varie sedi. Questo piano si trova in avanzato stato di elaborazione presso le competenti sedi tecniche; tuttavia si ritiene opportuno indicare fin d'ora quegli orientamenti che possano contribuire a ridurre l'incertezza che paralizza attualmente le iniziative del settore.

Va innanzitutto tenuto presente che gli obiettivi prioritari della politica edilizia, e cioè il soddisfacimento al minor costo possibile del fabbisogno abitativo del paese e la disponibilità della casa anche per le famiglie meno abbienti, potranno essere conseguiti solo mediante interventi compatibili con i vincoli derivanti dall'attuale situazione economica e finanziaria del paese. Tali vincoli riguardano da un lato l'ammontare delle risorse nazionali potenzialmente utilizzabili per l'edilizia (limitate dal vincolo della bilancia dei pagamenti e dall'ampiezza dei bisogni alternativi), dall'altro la possibilità di attivazione di queste risorse, dati i ristretti limiti consentiti all'intervento pubblico dal vincolo di bilancio.

L'intervento pubblico nell'edilizia non dovrà quindi configurarsi come un'attività sostitutiva di quella privata, ma come una azione di indirizzo e di stimolo di questa, in modo che il soddisfacimento del fabbisogno di abitazioni possa avvenire soprattutto attraverso lo sviluppo quantitativo e qualitativo della nuova edilizia privata e cooperativistica nelle sue varie forme (libera, convenzionata, agevolata) così da contenere sia le necessità di intervento diretto dello Stato

(edilizia sovvenzionata), sia l'onere complessivo per la finanza pubblica.

Questo indirizzo, che corrisponde anche all'esigenza di considerare la casa non solo come bene sociale fondamentale, ma anche come essenziale strumento di promozione e conservazione del risparmio, verrà perseguito in modo da favorire la diffusione della proprietà della casa, ma riconoscendo al tempo stesso l'utilità economica e sociale delle iniziative a scopo di investimento (in regime sia libero che convenzionato), necessarie per soddisfare quella quota del fabbisogno abitativo fisiologicamente orientata sul mercato dell'affitto.

In particolare, la ristrutturazione dell'edilizia dovrebbe articolarsi sulle seguenti linee:

a) *Regime delle locazioni.* — Punto di partenza per il rilancio dell'edilizia è il ripristino di condizioni di certezza dei diritti e redditività degli investimenti. Essenziale a tal fine è che il passaggio dal regime del blocco dei contratti a quello dell'equo canone sia congegnato in modo da controllare la rendita fondiaria, ma da assicurare una adeguata remunerazione al capitale investito.

b) *Aree fabbricabili.* — La scarsità di aree fabbricabili rappresenta ancora in molti Comuni una notevole strozzatura per l'avvio di nuove iniziative, che bisogna rimuovere agendo simultaneamente sul duplice piano dello snellimento delle procedure e dell'accelerazione dei programmi di urbanizzazione. Il successo di questa azione dipenderà in larga misura anche dall'impegno delle Regioni e degli enti locali e dalla possibilità di assicurare i finanziamenti appropriati (v. punto d).

c) *Finanziamento.* — L'elevata dipendenza dell'edilizia dal finanziamento esterno la espone ampiamente all'azione di aggiustamento degli squilibri generali nella misura in cui essa si espliciti prevalentemente attraverso i mercati finanziari. La riforma del credito fondiario ha attenuato questo effetto, ma si potrebbe andare oltre con l'introduzione da un lato di strumenti finanziari indicizzati (tipo risparmio-casa), dall'altro

di contributi statali in conto interessi temporanei e decrescenti (punto f).

d) *Regime fiscale.* — La razionalizzazione del regime fiscale dell'edilizia dovrebbe secondo l'accordo programmatico dei partiti, basarsi essenzialmente sulla sostituzione dell'ILOR e dell'INVIM con una imposta ordinaria sui cespiti immobiliari, agganciata al regime dell'equo canone. L'ampiezza della base imponibile dovrebbe consentire di fissare aliquote moderate e di ottenere nello stesso tempo un notevole incremento di gettito, che potrebbe essere assegnato ai Comuni e vincolato in parte al finanziamento delle opere di urbanizzazione, in modo da attenuare l'incidenza sui costi di costruzione delle nuove abitazioni. La nuova imposta dovrebbe essere inoltre congegnata in modo da favorire la diffusione della proprietà della casa e da scoraggiare l'impiego inefficiente del patrimonio immobiliare. Tale indicazione è in corso di approfondimento nelle sue diverse modalità anche perchè nell'immediato si interseca con il problema di dare una risposta alternativa più ravvicinata alla esigenza di ripristinare nella imminente riforma della finanza locale una capacità impositiva autonoma dei Comuni e delle Provincie.

e) *L'edilizia sovvenzionata.* — Dovrebbe essere finalizzata all'obiettivo di assicurare la disponibilità della casa (solo in affitto con esclusione di ogni riscatto) alle famiglie che non sono effettivamente in grado di sostenerne il costo integrale. Il soddisfacimento di queste fasce del fabbisogno abitativo va inoltre perseguito attraverso una migliore utilizzazione del patrimonio esistente, che richiede una revisione dei criteri di assegnazione e la fissazione di un periodo di tempo per la loro effettiva applicazione anche ai contratti in essere. I canoni di locazione dovrebbero comunque assicurare sia la copertura delle spese di esercizio e di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, sia la possibilità di sperimentare altre forme di intervento.

f) *L'edilizia convenzionata.* — Dovrebbe diventare l'asse portante del settore e rea-

lizzare l'obiettivo fondamentale di assicurare la disponibilità della casa (in proprietà o in affitto) a costi accessibili al ceto medio e medio-inferiore. Il contenimento dei costi dovrebbe essere realizzato sia nelle aree (leggi 167 e 865), sia nella urbanizzazione, sia nella costruzione (attraverso la standardizzazione e la riduzione delle tipologie) sia, infine, attraverso la drastica riduzione delle spese generali e di progettazione. Lo sviluppo dell'edilizia convenzionata dovrebbe inoltre essere stimolato nel finanziamento dei programmi e con l'introduzione di un regime agevolativo generale (contributi in conto interessi temporanei e decrescenti) riferito al reddito, in alternativa dei regimi agevolativi attualmente esistenti. La riconsiderazione e la semplificazione delle procedure dovrebbe portare a far convivere all'interno delle stesse iniziative situazioni agevolate e non agevolate.

g) Per quanto riguarda *l'edilizia libera*, l'intervento pubblico dovrebbe assicurare la corrispondenza delle iniziative all'interesse generale attraverso gli istituti esistenti o in corso di elaborazione e con il controllo dei finanziamenti. D'altro canto, anche l'edilizia libera dovrebbe ricevere un notevole impulso attraverso il piano di razionalizzazione che si intende perseguire secondo gli indirizzi indicati ai punti a), b), c), d).

h) *La razionalizzazione delle tipologie edilizie e delle tecniche di costruzione* dovrebbe essere finalizzata non solo ad obiettivi di contenimento dei costi e di miglioramento produttivistico dell'industria delle costruzioni, ma anche ad obiettivi di carattere più generale, quali il riequilibrio energetico e la tutela dell'ambiente.

i) Infine, particolare impegno dovrà essere dedicato al *recupero del patrimonio edilizio esistente*, in modo da assicurare, oltre al risanamento dei centri storici, anche un migliore utilizzo delle abitazioni esistenti e l'avvio di attività a basso contenuto di importazione e ad alta domanda di occupazione. Il successo di questa politica dipenderà tuttavia, più che dagli specifici inter-

venti in corso di studio, dalla realizzabilità dell'intera strategia edilizia qui delineata.

Tale strategia, mentre dimostra la necessità di una rapida definizione dei disegni di legge in discussione al Parlamento, sottolinea l'esigenza di una più organica sistemazione di tutta la materia, che dovrebbe essere realizzata attraverso l'emanazione di un testo unico delle leggi sull'edilizia residenziale inteso a rivedere, coordinare e integrare gli istituti esistenti ai fini di una maggiore aderenza agli indirizzi enunciati.

3. — Piano di interventi immediati per l'edilizia.

La situazione attuale dell'edilizia e quella prevedibile per il prossimo futuro richiedono tuttavia anche la predisposizione di un piano di interventi immediati a sostegno dei settori lasciati scoperti dalla legge 513/77, da attuare urgentemente attraverso un apposito intervento. Dato il grave stato di crisi in cui versa l'edilizia economica e popolare, è necessario che l'azione di sostegno si rivolga prioritariamente a questo settore e sia sufficientemente ampia nella portata, anche se graduata nell'intensità in relazione alle specifiche caratteristiche delle singole iniziative. In particolare, tale azione dovrebbe essere articolata su due linee di interventi concernenti rispettivamente:

a) sostegno generalizzato dell'edilizia economica e popolare mediante i seguenti provvedimenti fiscali:

— proroga dei termini per l'esenzione dall'ILOR delle nuove costruzioni di tipo economico e popolare;

— applicazione dell'imposta fissa di registro sulle assegnazioni di alloggi di tipo economico e popolare effettuate da cooperative edilizie;

— proroga dei termini per l'applicazione dell'IVA ad aliquote ridotte sulle costruzioni.

L'insieme di questi interventi dovrebbe assicurare non solo una notevole azione di sostegno dei settori e delle zone più colpite

dalla crisi con una perdita di gettito relativamente limitata, ma anche il conseguimento di più specifici obiettivi di razionalizzazione. Il provvedimento sull'ILOR si giustifica infatti anche sul piano della razionalità (come norma « ponte » verso il nuovo assetto fiscale) e dell'equità, in relazione a quei programmi edilizi che non hanno potuto essere conclusi entro i termini previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 601 del 1973 per cause di forza maggiore (crisi economica, blocco del credito edilizio). Il provvedimento sull'imposta di registro mira a rimuovere un grave ed irrazionale elemento di discriminazione nei confronti delle cooperative, di cui si intende invece riconoscere e potenziare il ruolo di promozione dell'edilizia su un piano di crescente imprenditorialità. Il provvedimento sull'IVA, infine, si colloca nella strategia antinflazionistica perseguita prioritariamente dal Governo e si giustifica, in particolare, in relazione all'aumento dei costi di costruzione già derivante dalla tassazione delle licenze.

b) *Attuazione di un progetto speciale per l'edilizia da parte della Cassa per il Mezzogiorno.* — L'attività edilizia acquista nell'area meridionale particolare importanza ove si consideri che, insieme ai settori fornitori, interessa più del 50 per cento dell'occupazione industriale. I problemi di risanamento di alcune aree metropolitane e la messa a disposizione di abitazioni nelle località investite da processi di industrializzazione rendono opportuno affiancare all'azione prevista dai programmi nazionali un intervento immediato da realizzarsi mediante un progetto speciale della Cassa per il Mezzogiorno già in avanzata fase di elaborazione, anche sotto il profilo del suo finanziamento.

4. — IL PROGRAMMA AGRICOLO-ALIMENTARE.

L'intervento pubblico in agricoltura troverà nel prossimo quinquennio il proprio quadro di riferimento nel « piano agricolo-alimentare » e le necessarie indicazioni in leggi quali quella per il « coordinamento degli in-

terventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortofrutticola, della forestazione e dell'irrigazione », all'esame del Parlamento.

Scopo del piano agricolo-alimentare è quello di esprimere le linee generali della politica del Governo per il relativo settore, specificando, conseguentemente, gli obiettivi di breve e medio termine e, in forma sintetica, le strategie degli interventi che interessano il sistema agricolo-alimentare, e le interconnessioni con la restante parte del sistema economico.

Alcune leggi di contenuto istituzionale già emanate o da emanare dovrebbero poter attivare strutture organizzative atte a tradurre le indicazioni programmatiche in termini operativi.

Con la fornitura dei propri servizi, tali strutture dovrebbero assolvere a funzioni di assistenza tecnica e di sostegno alle imprese agricole, impegnate nella realizzazione del « piano ».

La necessità di un piano che favorisca il processo di ristrutturazione della produzione agricola e dei settori (industriale e distributivo) connessi deriva non solo dalla esigenza di contenere il relativo *deficit* della bilancia commerciale (che ne è stata, peraltro, lo stimolo principale), ma anche da quella di consolidare i livelli di occupazione e di operare nel senso di un superamento degli squilibri territoriali.

Le linee di azione del piano si collocano nella prospettiva più generale di un risanamento economico del paese attraverso l'allargamento della base produttiva che porti ad un riequilibrio strutturale dei conti con l'estero, assicurando nel contempo soddisfacenti condizioni di vita alla intera collettività nazionale.

L'azione programmatica, in questo comparto, si presenta particolarmente complessa, in quanto il Governo centrale si trova ad operare in una struttura decisoria a tre livelli. Da un lato, infatti, per l'appartenenza dell'Italia alla CEE, il Governo può concorrere attraverso una propria linea a formare talune decisioni a livello sovranazionale; dall'altro, per molti problemi, esso ha solo potere di

coordinamento e di indirizzo degli organi che direttamente (in stretto contatto con la realtà locale) esercitano l'azione programmatrice, ossia le Regioni.

In base ad una analisi della situazione attuale, a livello interno e a livello internazionale, e delle sue prospettive e in vista del raggiungimento degli obiettivi di carattere generale sopra esposti, sono stati individuati degli obiettivi specifici per il prossimo quinquennio e le relative strategie di intervento.

Notoriamente il problema centrale della agricoltura italiana è l'insufficiente disponibilità di superficie utilizzabile: questo è il punto di partenza dell'analisi delle misure proposte dal piano. Per cercare di rendere meno stringente, nella misura del possibile, il vincolo che ne deriva, il piano prevede, da un lato, una serie di azioni volte a ottenere una maggior produzione nei terreni attualmente a coltura e, dall'altro, a recuperare all'agricoltura terre attualmente non utilizzate.

Quest'ultimo obiettivo si pone non soltanto (e non principalmente) in termini di piano agricolo-alimentare, ma, se raggiunto, comporta la rivitalizzazione, dal punto di vista umano e territoriale, di vaste zone, prevalentemente localizzate nel Mezzogiorno, soggette ad un processo continuo di degradazione.

Per quanto attiene al primo punto, invece, il piano prevede, con l'ausilio di una potenziata rete di assistenza tecnica e con la irrigazione di nuove aree, dei forti incrementi di resa, con conseguente notevole aumento della produzione vegetale globale.

A causa sia di inefficienze interne che di una oggettiva differenza di « protezione comunitaria » delle colture mediterranee rispetto a quelle continentali, la situazione quale si presenta oggi vede la larga insufficienza (in parte strutturale) delle produzioni « continentali » rispetto al fabbisogno nazionale solo parzialmente controbilanciata, a livello dei conti con l'estero, dall'esportazione di prodotti, agricoli e trasformati, di tipo « mediterraneo » (per cui l'Italia ha rilevanti vocazioni naturali).

Entrambe le linee produttive presentano difficoltà di sviluppo non trascurabili. La

prima (centrata sullo sviluppo zootecnico) deve superare, da un lato, le condizioni ambientali non sempre idonee e dall'altro, l'esistenza di forti eccedenze produttive nel resto della Comunità (in particolare per latte e prodotti derivati), e la seconda si trova in presenza di notevoli posizioni acquisite, sul mercato europeo, dai paesi del bacino del Mediterraneo.

Il piano si propone di raggiungere nel prossimo quinquennio un aumento globale di 300.000 ha circa della superficie utilizzata (400.000 ha di recupero di terre incolte al netto delle destinazioni a usi non agricoli di superfici attualmente coltivate), accompagnato da un aumento di 200.000 ha nella superficie irrigata.

È nelle azioni volte a questi fini che si inquadrano i progetti speciali della Cassa per il Mezzogiorno per gli schemi idrici intersettoriali, per lo sviluppo dell'irrigazione, per la zootecnia, per lo sviluppo dell'agricoltura e per la forestazione.

A tali aumenti si deve accompagnare un processo di riconversione nell'uso della risorsa « terra ». Tale riconversione prevede, all'interno di una superficie a seminativi praticamente invariata una espansione delle colture di cereali foraggeri e foraggi e, all'interno di una superficie a cereali immutata, un parziale spostamento da frumento a cereali foraggeri.

In relazione agli indirizzi produttivi di fondo, si vuole perseguire una notevole espansione del settore (estremamente deficitario) degli allevamenti da ottenere, per la circa totalità, attraverso l'utilizzo delle maggiori risorse foraggere generate dall'agricoltura. Tale espansione farà perno, da un lato, su un aumento della produzione bovina (carne e latte), dove più critiche sono le condizioni di crescita spontanea e dove più alto è il deficit dei conti con l'estero e, dall'altro, sull'adeguamento degli altri allevamenti ai fabbisogni nazionali. In particolare si prefigura l'espansione del patrimonio bovino da carne e da latte. La carne bovina così prodotta potrebbe passare, di conseguenza, da 7,245 a 9,300 milioni di quintali, il latte (fruendo parallelamente di un miglioramento

dei tassi di fecondità e dei tassi di conversione di mangimi) aumenterà di 11 milioni di quintali, la carne suina di circa 3 milioni di quintali e considerevoli aumenti avranno pure gli altri tipi di carne.

Per le colture ortofrutticole, si prevede un processo di riconversione, di notevole impegno finanziario, centrato essenzialmente sulla sostituzione di varietà colturali ormai superate con varietà di elevate caratteristiche qualitative, espandendo nel contempo la quota di varietà adatte per la trasformazione industriale.

Nel settore dello zucchero, infine, si punta ad una produzione che sia prossima all'auto-sufficienza.

Per raggiungere gli obiettivi di cui sopra, oltre alle misure viste, volte ad ampliare la base produttiva, sono previsti interventi di carattere settoriale (settore zootecnico, settore ortofrutticolo, ecc.), concepiti in senso integrato verticalmente, e di carattere « trasversale », volti ad una razionalizzazione e ad un rafforzamento delle strutture produttive.

Dal punto di vista dell'avanzamento tecnologico un grosso sforzo è previsto per potenziare i centri di ricerca e di sperimentazione ed il trasferimento delle tecnologie, in modo da favorire il processo di miglioramento qualitativo e quantitativo della produzione.

Dal punto di vista organizzativo il frazionamento spesso eccessivo delle unità produttive deve essere superato attraverso lo sviluppo della cooperazione e delle associazioni di produttori, attraverso azioni atte a favorire una maggiore mobilità fondiaria e attraverso la creazione di efficienti infrastrutture, sia a livello produttivo che a livello più generale.

Le misure a livello interno devono essere, poi, necessariamente, integrate da azioni a livello comunitario. Si ritiene, a questo proposito, che l'attuale situazione italiana (difficoltà ad espandere le esportazioni nel settore di maggior vocazione, quello « mediterraneo », difficoltà a limitare a livelli ragionevoli il grado di dipendenza dall'estero nel comparto più tipicamente « continentale », quello della carne e del latte) richieda un riesame profondo, che conduca ad un maggior equili-

brio della posizione agricolo-alimentare della Italia nell'ambito della CEE.

Per quanto attiene alla fase di trasformazione industriale (che interessa aziende private, a partecipazione statale e cooperative) si può osservare che per i settori più strettamente legati alla produzione agricola e alla pesca, caratterizzati in generale da un basso valore aggiunto, le carenze maggiori si manifestano più all'esterno (rapporti con l'agricoltura, prezzi di approvvigionamento della materia prima, capacità di esportazione) che nella fase produttiva, dove il livello tecnologico è mediamente adeguato e la capacità produttiva è quasi ovunque largamente sottoutilizzata. La soluzione per il primo problema (rapporti con l'agricoltura) è, ovviamente, quella di assicurare, attraverso norme legislative appropriate, dei rapporti strutturati agricoltura-industria; per quanto riguarda i mercati di sbocco, occorre creare opportune strutture che favoriscano un più agevole collocamento sui mercati esteri dei nostri prodotti tipici, che potenzialmente hanno un mercato molto più vasto di quello attuale.

Il punto più critico, però, è quello relativo ai prezzi, ove si pongono chiaramente problemi conflittuali fra gli interessi agricoli e industriali, che in molti casi possono essere risolti solo, o con l'adeguamento (parziale o totale) della lira verde o con integrazioni di prezzo o con maggiori forme di protezione, misure tutte che presuppongono interventi a livello comunitario. Incrementi produttivi di rilievo si possono ipotizzare, sotto tali condizioni, nei settori lattiero-caseario, delle conserve vegetali, dello zucchero e delle conserve ittiche; incrementi proporzionalmente di grande rilievo dovranno avere i surgelati, per i quali si ipotizza un intervento dello Stato, prevalentemente attraverso le partecipazioni statali.

Per i settori legati in modo più mediato all'agricoltura incrementi produttivi nel comparto pastario, delle conserve animali e dolciario sono legati sostanzialmente al grado di penetrazione sui mercati esteri.

Per quanto riguarda i cibi a più alto grado di elaborazione (soprattutto precucinati, surgelati) verrà incentivata una politica attiva di ricerca e di innovazione da parte delle imprese nazionali, che permetta loro di conquistare notevoli quote del mercato, finora non molto dinamico, ma passibile di sviluppo nel lungo termine.

Nel quadro degli interventi diretti nel settore industriale e commerciale il CIPAA dovrà orientare le attività delle partecipazioni statali che riguardano il sistema agricolo-alimentare.

Si individuano, a questo fine, una serie di attività, limitate ma interessanti (gestite da società esistenti o di nuova creazione), in cui le Partecipazioni statali possono inserirsi per contribuire al raggiungimento degli obiettivi del piano. Tali attività assumeranno, nella maggior parte dei casi, una funzione « pilota » a livello o di comparto o territoriale, con effetti di traino sul resto del sistema.

Gli interventi previsti riguardano essenzialmente il settore ittico (pesca del tonno, acquacoltura e trattamento e commercializzazione del pesce azzurro), quello dei surgelati (ortaggi, pesce e piatti precucinati) e la commercializzazione all'interno (carni confezionate, eccetera) e all'estero (vino, formaggi, eccetera).

Tali orientamenti andranno verificati e correlati con la politica programmatica agricolo-alimentare che sarà stabilita dal CIPAA secondo le indicazioni che verranno fornite dal Piano agricolo-alimentare in elaborazione presso il Ministero del bilancio, in accordo con il Ministero dell'agricoltura e d'intesa, per la parte di competenza, con il Ministero delle partecipazioni statali.

Va ribadito ancora una volta l'impegno del sistema delle Partecipazioni statali a integrare le potenzialità e le esperienze delle Cooperative, delle associazioni dei produttori e, in generale, dell'imprenditorialità nell'interesse della produttività, del consumatore e, in definitiva, dell'economia agricola.

Le azioni nei comparti agricolo e industriale dovranno essere completate da parallele

azioni nel campo della commercializzazione e della distribuzione, volte a rendere più razionali ed efficienti i circuiti distributivi, a ridurre, per questa via, l'incidenza dei relativi costi sui prezzi al consumo e a favorire lo sviluppo delle esportazioni.

Altri provvedimenti, quali ad esempio, quelli tendenti al riordino della ricerca e della sperimentazione e all'ammodernamento del sistema creditizio per l'agricoltura, sono in corso di esame; con essi dovrebbe essere assicurata a servizi di primaria importanza una maggiore rispondenza alle esigenze dell'agricoltura.

L'insieme delle misure proposte richiede notevoli interventi pubblici di tipo finanziario, sia sotto forma di contributi a fondo perduto che sotto forma di concorso nel pagamento degli interessi.

Tali interventi sono destinati ad attivare investimenti sia nell'agricoltura che nell'industria.

Per quanto riguarda l'occupazione, l'effetto (in termini diretti, tralasciando gli effetti indotti) sarà quello di rallentare l'esodo dall'agricoltura, sia per l'introduzione di una serie di nuove attività, sia per l'aumento dei redditi agricoli *pro capite* in termini reali. Nuovi posti di lavoro, poi, anche se in misura non corrispondente alla evoluzione della produzione, si creeranno nelle strutture di trasformazione e commercializzazione.

Finanziamenti, investimenti indotti, nuova e diversa occupazione avranno, evidentemente, una particolare incidenza nel Mezzogiorno.

5. — LA RIORGANIZZAZIONE DEI TRASPORTI

Il settore dei trasporti deve essere considerato uno strumento importante per lo sviluppo economico e civile della società, di cui occorre tener conto nella formulazione di una nuova strategia di ripresa. La sua rilevanza dipende dalla sua capacità di incidere, che gli è propria, su tutti i settori economici e sulla stessa qualità della vita: esso può dare —

se ben manovrato — un apporto positivo diretto ed indiretto che certamente ha riflessi di carattere generale.

È noto che tale settore ha sofferto, nel nostro Paese, di ritardi e squilibri, dai quali è dipesa una riduzione del livello complessivo di efficienza, non solo rispetto a modelli ideali, ma anche rispetto ad obiettivi che sarebbero stati effettivamente conseguibili con una migliore utilizzazione delle risorse.

Ciò è dovuto, prima di tutto, alla mancanza di una visione unitaria dei problemi dei trasporti e, quindi, di una politica diretta ad attivare azioni organicamente concorrenti al medesimo scopo nei diversi comparti, dove si è operato spesso con ingiustificate velleità concorrenziali. Sono stati pertanto sostenuti, talvolta, programmi — diretti a privilegiare un determinato comparto, considerato nella occasione il centro della politica dei trasporti — che potevano risultare esagerati o incompleti, rispetto al ruolo che sarebbe stato giusto assegnare, in una visione completa ed integrata, al comparto stesso.

Di qui un duplice effetto negativo: da un lato, talune distorsioni nella struttura degli investimenti, complicate dalla discontinuità dei finanziamenti, dalla macchinosità delle procedure e dallo sfasamento degli interventi nelle aree territoriali; dall'altro, lo stabilirsi di livelli di utilizzazione degli impianti e dei mezzi piuttosto modesti, in molti casi nei quali un corretto impiego delle risorse assorbite esige la realizzazione di significativi recuperi di produttività.

D'altra parte, in un momento nel quale il conseguimento di un migliore equilibrio dei conti con l'estero rappresenta un obiettivo primario di carattere generale della politica economica, non si può non tener conto che il disavanzo della bilancia dei trasporti è aumentato ulteriormente di 199 miliardi nel 1976 rispetto all'anno precedente, salendo a 595 miliardi.

Per quanto riguarda gli obiettivi, vanno recepite anzitutto le « linee fondamentali » di politica dei trasporti approvate dall'apposito Comitato dei ministri nell'aprile 1976. Tali

opzioni generali di base — che si riportano in nota (1) — oltre a definire per il settore indirizzi di carattere politico generale, forniscono anche importanti indicazioni operative e di priorità. Non è senza significato, infatti, che vi si richiami più volte il concetto di integrazione e di combinazione tra i vari modi di trasporto, come pure l'esigenza di procedere a scelte coerenti con l'interesse della comunità e l'uso ordinato del territorio, alla riorganizzazione del mercato e delle gestioni, al riconoscimento di « priorità al trasporto pubblico, soprattutto come strumento di servizio per la soluzione del problema casa-lavoro ».

(1) Il Comitato dei ministri per i trasporti, che opera nell'ambito del CIPE, le ha così indicate:

a) la mobilità — intesa come libertà di movimento — va assicurata in eguale misura a tutti i cittadini;

b) l'organizzazione del sistema di trasporti deve essere realizzata al servizio del territorio e della comunità;

c) va assicurata, in questo quadro, possibilità di scelta fra i diversi sistemi di trasporto ma lo Stato deve orientare tali scelte nell'interesse dell'intera comunità, attraverso il perseguimento di obiettivi di riequilibrio e di ordinato uso del territorio, individuando le sfere funzionali dei vari sistemi, la loro utilizzazione tendenziale e i livelli di combinazione e integrazione;

d) nell'ambito del trasferimento delle persone va assicurata priorità al trasporto pubblico soprattutto come strumento di servizio per la soluzione del problema « casa-lavoro »;

e) per il trasporto delle merci vanno privilegiati, sia sotto il profilo dei finanziamenti per le infrastrutture che sotto quello della politica fiscale e creditizia per i mezzi di esercizio, i progetti programmatici di utilizzo delle tecniche intermodali;

f) anche in relazione alla linea di tendenza esistente a livello europeo va perseguita una ordinata organizzazione del mercato, il coordinamento nell'utilizzo delle risorse impegnate, l'armonizzazione sociale, l'adeguamento della capacità produttiva, la identificazione di un modello ottimale di organizzazione dell'impresa per la gestione di servizio;

g) nella predisposizione delle soluzioni ai problemi di trasporto del Paese vanno attentamente valutate le possibilità di realizzare il contenimento dei consumi di energia.

In questo quadro, un rilievo particolare va dato ai problemi di trasporto del Mezzogiorno. In passato si è teso principalmente a connettere le regioni meridionali al resto del paese mediante grandi strutture viarie, ottenendo in tal modo un forte innalzamento dell'accessibilità del territorio meridionale. Ma ciò non è stato sufficiente ai fini del raggiungimento di una piena competitività di tale territorio. Il Mezzogiorno è un forte consumatore di trasporto, sia per la sua posizione decentrata rispetto ai baricentri produttivi, sia per le notevoli distanze che dividono i principali insediamenti esistenti al suo interno, sia per la presenza di grandi aree urbane ad alta intensità insediativa. Per rispondere alle esigenze di trasporto del Mezzogiorno si rende necessario intervenire nelle grandi concentrazioni insediative gravate da fenomeni di sovra-urbanizzazione puntando principalmente sui sistemi di trasporto collettivo ed in particolare sull'aumento dell'efficienza delle reti ferroviarie già esistenti in tali zone. Pure sull'aumento delle prestazioni del mezzo ferroviario si dovrà puntare per ribadire validamente l'interconnessione tra le regioni meridionali ed il resto del paese, nonchè per riavvicinare tra loro le principali formazioni insediative esistenti nell'ambito di tali regioni. Appare, inoltre, necessario dar luogo a pochi ma tecnicamente adeguati interventi in campo portuale al fine di aprire il territorio meridionale al resto del mondo.

La preparazione del Piano generale dei trasporti è in corso, ma è evidente che la sua messa a punto, cui concorrono tutti i soggetti interessati, non può e non deve significare l'arresto degli interventi nel settore. Si tratta infatti di un procedimento a svolgimento continuo, che deve essere caratterizzato da capacità spiccate di flessibilità e di adattamento alla evoluzione economica e sociale del Paese.

Il contributo che il sistema dei trasporti deve dare alla politica di ripresa economica può essere riassunto nei punti seguenti, cui devono essere strettamente finalizzati gli interventi che si potranno attuare:

— recupero della produttività;

— miglioramento della bilancia dei beni e servizi;

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

— contenimento del consumo di energia;
— accentuazione della strumentalità della funzione del trasporto sul territorio (pendolari, aree congestionate, aree emarginate, eccetera).

Naturalmente, nel perseguimento di tali obiettivi si terrà presente l'esigenza più generale della difesa dell'occupazione, che dovrà essere indirizzata, mediante l'impiego coerente delle risorse disponibili, al conseguimento della massima utilità generale.

Non dovrà essere trascurata, poi, a livello organizzativo e produttivo, ogni occasione di migliorare il funzionamento e la tecnologia nei diversi comparti, ponendo particolare attenzione allo sviluppo della ricerca e dell'applicazione scientifica.

Sotto tale profilo la spinta per la ricerca applicata per assicurare l'evoluzione tecnologica deve essere finalizzata anche ad obiettivi di esportazione e di sostegno per l'industria italiana impegnata nel conseguimento di commesse estere.

In tale quadro, i criteri di intervento per le singole azioni proposte dovranno essere orientati:

— al rifinanziamento di opere, attrezzature e mezzi già programmati e in corso di esecuzione, il cui completamento malgrado la lievitazione dei costi monetari consentirà di raggiungere obiettivi generali e particolari non conseguibili, in tutto o in parte, che a programma ultimato;

— al finanziamento di nuovi interventi agiuntivi diretti ad esaltare la produttività nell'impiego del patrimonio esistente, integrandolo opportunamente per ottimizzare prima di tutto i notevoli investimenti già realizzati, facendo registrare quindi un aumento dei livelli di utilizzazione;

— al coordinamento generale e unitario di tutte le decisioni di spesa nei vari comparti, collegandole là dove sono complementari, procedendo a delle scelte là dove sono alternative; in proposito occorrerà attraverso il confronto e la collaborazione assicurare una puntuale e coerente attuazione a tutti i livelli di governo e di competenze;

— alla definizione delle priorità anche in relazione alla reale « capacità di spesa », di Amministrazioni o Enti destinatari dei finanziamenti;

— alla individuazione degli effetti che si prevede andranno a determinarsi nelle altre attività economiche.

I tempi di attuazione delle azioni e degli interventi che vengono prospettati si collocano generalmente in una prospettiva a più lungo termine.

Tutto ciò premesso, è possibile formulare alcune prime indicazioni in tema di politica dei trasporti. Le azioni proposte, da avviare concretamente, anche se con la necessaria gradualità, considerano pienamente l'importanza del settore dal punto di vista dello sviluppo economico, del risparmio energetico, della riduzione della spesa pubblica, del riequilibrio territoriale; esse tengono conto anche delle priorità generali in favore dell'agricoltura e del Mezzogiorno che sono state assunte dalla politica nazionale.

Va inoltre assicurato lo sviluppo della ricerca applicata che consente l'affermazione all'estero di soluzioni italiane ad alta tecnologia, avuto presente che numerosi Paesi sono impegnati in imponenti lavori per la creazione o lo sviluppo di reti ferroviarie.

Un primo gruppo di interventi concerne il rifinanziamento dei piani in corso per le ferrovie dello Stato ed una loro integrazione funzionale diretta ad ampliarne gli effetti: i programmi più significativi tendono ad agevolare la fluidità del traffico sia nell'area dei valichi di frontiera che sui nodi interni, a potenziare il traffico merci anche con la costruzione di centri intermodali, a migliorare i servizi pendolari riqualificandoli con l'impiego di nuovo materiale rotabile *ad hoc*.

Per quanto riguarda i porti, appaiono più urgenti gli interventi di emergenza diretti alla ricostruzione ed al consolidamento degli impianti danneggiati da eventi naturali, cui dovranno seguire la sistemazione ed il completamento delle attrezzature interne e la escavazione dei fondali. Particolarmente in questo campo, occorre tener conto che si renderanno possibili, almeno in un primo tempo, investimenti importanti solamente su al-

cuni punti strategici del sistema portuale: tali sforzi potrebbero esigere l'abbandono alternativo o la postergazione di altri programmi, specie quando l'analisi dei costi congiunti rivelasse — per l'esigenza di realizzare nuove infrastrutture troppo onerose o per l'impossibilità di offrire servizi a prezzi retributivi e al tempo stesso appetibili per la clientela — una prospettiva di sbocco in gestioni non competitive. Ad una scelta di concentrazione degli sforzi da ricondursi nella area della logica sopra descritta dovrà affiancarsi, come punto qualificante della politica portuale, la riforma degli ordinamenti amministrativi degli scali marittimi. Ai porti e ai sistemi portuali occorrerà poi guardare con rinnovato interesse per individuare eventuali nuove occasioni — da verificare — per una migliore utilizzazione del trasporto marittimo: ad esempio, lungo le rotte longitudinali della penisola, ove tali collegamenti venissero incontro ad una domanda passibile di essere spostata sul mare da più congestionate vie di comunicazione terrestri.

Discorso in gran parte analogo può farsi per gli aeroporti. In una prima fase occorrerà probabilmente concentrare le risorse disponibili su taluni punti critici della rete, anche se questo dovesse comportare per un certo periodo di tempo una diminuzione dell'attuale estensione lineare della rete dei collegamenti aerei interni e la loro sostituzione con efficienti servizi combinati aerei e di superficie, collegati ai superstiti aeroporti, eventualmente serviti da maggiori frequenze. Saranno privilegiati in tal modo i principali aeroporti civili nazionali e regionali e vi saranno maggiori probabilità — tenuto conto degli effetti più concentrati della manovra tariffaria per il trasporto e per l'uso delle infrastrutture — che il servizio aereo ed aeroportuale possa essere esercitato senza oneri da parte della collettività.

Occorrerà poi procedere ad una verifica degli attuali ordinamenti amministrativi degli aeroporti per individuare se — ed eventualmente come — sia auspicabile anche in questo comparto una verifica della normativa.

Di grande rilievo è il nodo del trasporto collettivo urbano e comprensoriale. Ad esso

si ricollegano questioni primarie che riguardano la qualità della vita e il riequilibrio del territorio. Taluni interventi — come quelli per le metropolitane, per determinate ferrovie in concessione caratterizzate da una funzione spinta di servizio suburbano e comprensoriale, per il rinnovo ed il potenziamento del parco dei mezzi di trasporto pubblico urbano — e talune misure — come la limitazione della circolazione automobilistica individuale nei centri storici — si rendono necessari e vanno gradualmente attuati, correlando nel tempo l'acquisizione di maggiore funzionalità del trasporto pubblico e l'applicazione di maggiori limitazioni al trasporto privato.

La viabilità presenta soprattutto problemi di conservazione e di riqualificazione della rete esistente, che appaiono prioritari, salvo qualche necessario completamento di opere già iniziate, ad ogni nuova iniziativa. Anche per le autostrade si prevedono solo completamenti; occorrerà piuttosto considerare il problema della gestione e della migliore utilizzazione dell'esistente patrimonio autostradale.

Altro problema da affrontare, connesso al traffico su strada, è costituito dalla definizione di una nuova normativa che riordini l'attività dell'autotrasporto, garantendo la funzionalità del servizio degli autotrasportatori e la regolamentazione della loro attività nel quadro delle indicazioni comunitarie.

Si tratterà soprattutto di determinare la messa in moto di meccanismi capaci di contrastare l'attuale polverizzazione delle imprese esercenti, privilegiando soluzioni di concentrazione soprattutto nel sostegno alla cooperazione ed alle forme consorziali. Tale obiettivo appare fondamentale per il contenimento dei costi di produzione a livelli competitivi anche per le esportazioni di servizi.

Per merci particolarmente idonee va utilizzato il trasporto per via indotta (oleodotti, gasdotti, ecc.) che presentano, purchè movimentino quantità sufficienti, una serie di vantaggi economici e di altro tipo, contribuendo a decongestionare le altre vie di comunicazione ed a migliorare ecologicamente l'ambiente.

Sullo sviluppo dei trasporti integrati e combinati va posto un accento particolare.

Manifestazione concreta di quella visione unitaria di cui si è parlato, questi trasporti misti possono avere una funzione particolarmente interessante nell'avvenire. Senza creare nuovi punti d'approdo, l'impiego di trasporti integrati e combinati può allargare ad utenze territorialmente più vaste l'accessibilità a quelli esistenti, favorendo spostamenti più rapidi per le persone e le merci. È in tale ottica che si può concepire, ad esempio, una politica di sostegno al turismo da parte di diversi vettori associati con altri servizi; od anche una certa politica idroviaria, concretamente interconnessa ai traffici marittimi od alle esigenze di determinate aree produttive.

Non va sottaciuta, infine, qualche ulteriore riflessione di carattere generale.

Anzitutto, occorre assumere come obiettivo, sia pure da attuare per gradi, la riconduzione nel quadro delle compatibilità finanziarie della politica tariffaria e di quella dei trasferimenti per l'intero settore dei trasporti. In tema di tariffe, occorre tendere ad un adeguamento programmato dei prezzi dei servizi ai costi, con lo scopo di pervenire al migliore equilibrio possibile, compatibilmente col mantenimento di un adeguato livello di convenienza all'uso del trasporto pubblico. In tema di trasferimenti ai trasporti terrestri, marittimi ed aerei, è necessario riconsiderarli a fondo, caso per caso, per verificarne motivazioni ed entità. Tale operazione potrebbe essere condotta da un gruppo di lavoro specifico, che faccia capo alla Commissione per la spesa pubblica.

Non meno rilevante appare l'esigenza, del resto dettata dai regolamenti CEE, di procedere ad una radicale revisione degli obblighi di servizio pubblico che fanno oggi carico sia all'Azienda delle ferrovie dello Stato che alle concessionarie di servizi di trasporto pubblico e che determinano oneri rilevantissimi per la collettività. Tale revisione si collega alle mutate realtà socio-economiche rispetto alle condizioni che ne determinarono la istituzione.

Sotto il profilo operativo si impone l'esigenza di riportare ad unità, dal punto di vista istituzionale, le competenze della amministrazione centrale nel settore dei trasporti nell'esercizio della funzione pubblica.

Si avverte inoltre l'urgenza di definire, dopo l'intervenuto completamento del trasferimento di funzioni alle Regioni, adeguate normative-quadro per quanto riguarda almeno il comparto del servizio pubblico di persone.

Non meno importante appare la prospettiva di una diversa organizzazione delle aziende di Stato del settore — prima tra tutte l'Azienda delle ferrovie dello Stato — a condizione che possano essere assicurate una migliore efficienza ed economicità della gestione.

Per ultimo va colmata la grave carenza informativa che si rileva oggi in tutto il settore dei trasporti al fine di rendere disponibili dati ed informazioni, tempestivi, coerenti ed integrati capaci di alimentare il sistema decisionale.

6. — LA VALORIZZAZIONE DELL'AMBIENTE

Nel gestire un'economia industrializzata qual'è quella italiana non si può non tener conto, che tra le risorse limitate vi è anche la ridotta capacità dell'ambiente naturale di assimilare gli scarichi in esso riversati. La politica ambientale deve divenire pertanto parte integrante di quella economica, tanto più che il razionale utilizzo dal punto di vista della collettività delle risorse ambientali sfugge in generale ai meccanismi di mercato.

Peraltro, anche in assenza di una richiesta di difesa dell'ambiente da parte del cittadino italiano, tale politica si imporrebbe in considerazione della nostra caratteristica di economia aperta. Anzitutto, il vincolo della bilancia dei pagamenti e la connessa importanza degli introiti di valuta estera derivanti dai turisti stranieri — per i quali acquistano sempre maggiore importanza la qualità del servizio e l'integrità dell'ambiente naturale — rendono essenziale la tutela ambientale del nostro territorio.

Inoltre, ingiustificati e ulteriori sfasamenti temporali, rispetto agli altri paesi industrializzati delle aree CEE ed OCSE, nell'attuazione di una politica ecologica nel nostro

paese possono provocare, oltre che danni ambientali, effetti economici negativi, la cui portata è difficilmente valutabile. Si ricorda, in primo luogo, che l'assenza di normative in questa materia determina in un paese la tendenza a divenire importatore di industrie altamente inquinanti, spesso a bassa intensità di capitale, e, quindi, nel lungo periodo, ad esportare benessere. Occorre poi osservare che le norme a tutela dell'ambiente, imponendo la modifica dei processi produttivi e/o di prodotti, stimolano il progresso tecnico. Queste nuove caratteristiche tecnologiche, una volta divenute *standard* nel mercato internazionale, determinerebbero, nel caso di una loro mancata adozione da parte delle imprese italiane, una flessione di competitività rispetto ai nostri *partners* commerciali. Un ulteriore elemento per tenere il passo con le politiche ambientali degli altri paesi industrializzati deriva dal fatto che le implicazioni internazionali di dette politiche hanno ormai portato alla codificazione di « regole del gioco », adattate alle situazioni medie dei paesi considerati, che disciplinano anche gli aspetti economici della materia: ne deriva che il paese che si trovi al di sotto di tale situazione media risulta danneggiato. Nel caso, ad esempio, degli aiuti finanziari agli inquinatori — concessi all'estero, in temporanea deroga al principio « paghi chi inquina », con una certa larghezza nella fase di avvio delle politiche ambientali — l'Italia, che è in notevole ritardo nell'attuazione di tali politiche, rischia di incorrere nel divieto imposto in tal senso dalla normativa CEE.

Per valutare la fattibilità economica della politica ambientale occorre, in assenza di dati ufficiali, ricorrere a stime. Per quanto riguarda i soli costi macroeconomici per la riduzione dell'inquinamento idrico, atmosferico e da rifiuti solidi — trascurando quindi le politiche ambientali attuate mediante la pianificazione del territorio — si stima in lire 10.000 miliardi (a prezzi 1976) circa l'investimento necessario per attuare la vigente normativa, oltre 2/3 dei quali per la sola realizzazione della legge Merli 319/1976 sulla qualità delle acque.

Circa la cadenza temporale di tali investimenti si fa osservare che la spesa complessiva destinata nei paesi OCSE più avanzati al controllo dell'inquinamento si aggira intorno all'1 per cento del prodotto interno lordo. In considerazione della delicata congiuntura attraversata dal nostro paese si potrebbe, pertanto, assegnare al disinquinamento ambientale lo 0,6 per cento del PIL.

Tale destinazione, pur non comportando oneri proibitivi, sarebbe peraltro compatibile con il termine di nove anni stabilito per il pieno raggiungimento degli obiettivi della ricordata legge n. 319/1976 e delle altre vigenti prescrizioni ambientali. Gli investimenti in parola potrebbero, inoltre, essere programmati, in analogia con quanto già sperimentato in Belgio e nei paesi scandinavi, in modo da favorire l'occupazione.

La realizzazione delle linee di politica ambientale sopra sintetizzate e che presuppongono un particolare sforzo nel settore pubblico per lo svolgimento di tale compito, potrà acquistare concretezza a seguito delle più recenti novità istituzionali.

Infatti il decreto di attuazione della legge di delega n. 382 trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato, sia in ordine all'igiene del suolo e dell'inquinamento atmosferico, idrico termico, e acustico, compresi gli aspetti igienico-sanitari delle industrie insalubri, sia in ordine alla difesa del territorio.

Si instaura così un efficace sistema dei procedimenti per il quale da una parte le Regioni potranno elaborare programmi organici, che realizzino un corretto uso delle risorse ambientali e la difesa del territorio, mentre dall'altra parte, il Governo centrale potrà concentrare la sua azione nelle funzioni ad esso conservate e nel coordinamento dell'attività delle Regioni per armonizzarle nell'indirizzo unitario della valorizzazione dell'ambiente.

7. — MEZZOGIORNO

Lo squilibrio tra domanda e offerta di lavoro riguarda quasi esclusivamente le regio-

ni meridionali che, con il 34 per cento della popolazione, forniscono ormai circa il 90 per cento dell'incremento naturale delle forze di lavoro dell'intero paese. Nel Nord la stasi dell'occupazione negli ultimi anni si è tradotta in un rapido declino dell'immigrazione meridionale più che in un aumento della disoccupazione delle forze di lavoro locali. I tassi di crescita dell'economia italiana e internazionale previsti per i prossimi anni non appaiono tali da determinare nel Mezzogiorno effetti di occupazione e di emigrazione adeguati all'entità dell'attuale disoccupazione e delle nuove leve di lavoro. Viceversa nelle regioni centro-settentrionali, restando invariata l'occupazione industriale, l'incremento naturale potrà risultare insufficiente a soddisfare la domanda di lavoro addizionale che sarà espressa dal solo settore terziario per effetto della crescente richiesta di servizi sia da parte delle imprese impegnate ad accrescere la produttività sia da parte dei consumatori, il cui reddito spendibile continuerà ad aumentare.

L'obiettivo della difesa e dell'incremento dell'occupazione nel Mezzogiorno non riguarda esclusivamente, e nemmeno prevalentemente, l'intervento nell'area, ma è un obiettivo che deve essere innanzitutto tenuto in conto nella determinazione delle scelte di politica nazionale.

Per quanto riguarda l'agricoltura, le possibilità di contenimento dell'esodo attraverso la valorizzazione delle risorse irrigue, acquisite dall'intervento straordinario, sono subordinate alla chiarificazione del ruolo che in sede CEE si intende riservare all'agricoltura meridionale, soprattutto in relazione alla politica di apertura mediterranea, che appare destinata ad incidere profondamente sulle prospettive delle produzioni tipiche del Mezzogiorno. A sua volta un orientamento verso nuove produzioni di tipo continentale sarà possibile solo con un adeguato riconoscimento degli svantaggi che, soprattutto in fase di avvio, l'espansione di tali produzioni deve affrontare nelle condizioni ambientali e strutturali dell'agricoltura meridionale.

Per quanto riguarda l'industrializzazione, esauriti gli orientamenti settoriali del passato, i nuovi orientamenti saranno quelli che caratterizzeranno il processo di riconversione della struttura industriale dell'intero paese. Rispetto a tali nuovi orientamenti, che si riferiranno soprattutto ad attività la cui espansione comporta continuità di innovazione e flessibilità di gestione, gli svantaggi relativi della localizzazione meridionale, rispetto alle aree settentrionali di qualificato sviluppo metropolitano, appaiono più gravi e meno compensabili con incentivi meramente finanziari. In relazione al nuovo quadro di politica industriale e di incentivazione delineato dalla legge di riconversione, più ancora del rispetto formale dei vincoli e delle riserve a favore del Mezzogiorno, assume un rilievo determinante il ruolo che sarà assegnato al Mezzogiorno nell'ambito delle concrete decisioni che verranno assunte in applicazione della stessa legge.

Un interesse particolare riveste poi per il Mezzogiorno la politica volta alla ripresa dell'attività edilizia, sia perchè da essa sono da attendersi più immediati effetti di occupazione, sia per l'importanza di questo settore e delle industrie fornitrici nella struttura dell'economia e delle forze di lavoro meridionali. A questo proposito va osservato che, per effetto dell'aumento dei costi di costruzione, fasce di reddito, nel Mezzogiorno particolarmente ampie, risultano escluse dal mercato edilizio e che, quindi, per il rilancio del settore nelle regioni meridionali si richiedono condizioni diverse che nelle altre regioni, e soprattutto appare decisivo il ruolo dell'intervento pubblico.

Anche sotto il particolare profilo del contributo che può derivarne alla ripresa dell'industria delle costruzioni, appare indispensabile che vengano garantite l'intensità e la continuità dell'azione ordinaria, centrale e regionale, e di quella straordinaria, soprattutto nel campo dei progetti speciali.

Con l'approvazione del programma quinquennale da parte del CIPE, le linee di fondo dell'intervento straordinario, indicate dalla legge n. 183 nell'attuazione dei progetti speciali e nello sviluppo industriale, sono state

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

definite sia per gli aspetti qualitativi che sotto il profilo finanziario.

Nel documento approvato dal CIPE si sottolinea, tra l'altro, che il programma quinquennale ha per oggetto primariamente l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Non è tuttavia possibile attivare un processo autopropulsivo di sviluppo dell'economia meridionale soltanto attraverso l'intervento straordinario, che deve invece inquadrarsi in un contesto di politica economica nazionale decisamente indirizzato in senso meridionalistico, condizione necessaria perchè esso possa esercitare effetti risolutivi con i suoi caratteri di aggiuntività e di rigorosa riquilibrificazione degli impegni.

Un simile contesto sarà assicurato mediante una vigile, incisiva opera di coordinamento che avrà sedi puntuali nelle nuove articolazioni del CIPE, nel collegamento con le Regioni e nel costante riferimento al Parlamento.

La limitatezza delle risorse finanziarie impegnabili, riconducibile anche al processo di inflazione in atto, richiama l'esigenza, tenuto conto delle scelte programmatiche effettuate, di procedure con un metodo che dia risalto al momento della spesa più che a quello dell'impegno, senza peraltro privilegiare indebitamente la rapidità dell'erogazione a scapito della qualità e composizione della spesa. A tal fine verranno individuati, attraverso l'aggiornamento annuale, i precisi termini della spesa da effettuare nell'anno, nel quadro degli obiettivi programmatici dei singoli progetti speciali e dell'intervento infrastrutturale connesso all'industrializzazione, riferiti all'ammontare complessivo delle risorse disponibili.

Occorre evitare l'immobilizzo di risorse finanziarie per interventi la cui attuazione si riscontri più lenta del previsto, tenendo conto dell'esperienza fatta nel quinquennio trascorso sulla capacità di passare dalla fase di impegno a quella di spesa.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie messe a disposizione per il finanziamento dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, le stesse ammontano a 18.080 miliardi.

Il CIPE, nella riunione del 31 maggio 1977, ha deliberato la ripartizione dei citati stanziamenti nel modo seguente:

| | Miliardi di lire |
|---|---------------------|
| 1) Progetti speciali (compresi quelli di nuova formulazione) | 3.000 |
| 2) Incentivi ad attività industriali | 5.980 |
| 3) Infrastrutture industriali | 700 |
| 4) Completamento e trasferimento delle opere alle Regioni (art. 6, comma III) | 1.600 |
| 5) Contributo enti bonifica (art. 6, comma VI) | 35 |
| 6) Interventi regionali (art. 7, comma II) | 2.000 |
| 7) Fondo dotazione ENAPI (art. 19, comma II) | 5 |
| 8) Università meridionali (art. 19, comma III) | 200 |
| 9) Finanziamento legge n. 493 - 1975 | 1.000 |
| 10) Oneri sociali INPS (art. 22, comma II) | 1.500 |
| 11) Contributo SVIMEZ | 3 |
| 12) Fondo globale di riserva | 2.057 |
| TOTALE | 18.080 |

Uno degli strumenti fondamentali dell'intervento straordinario è il progetto speciale, visto come intervento organico caratterizzato da obiettivi polivalenti non perseguibili efficacemente se non attraverso l'azione straordinaria e configurato in modo da evitare, da un lato, che esso scada a semplice coacervo di opere infrastrutturali solo debolmente collegate alla attività produttiva e, dall'altro, che privilegi la finalizzazione produttivistica, in misura tale da declassare a un ruolo marginale e secondario l'obiettivo della rimozione di quelle carenze fisiche e socio-culturali che spesso costituiscono gli ostacoli al processo di sviluppo.

La scarsa disponibilità di mezzi per la realizzazione dei progetti speciali, peraltro, ha

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

imposto un attento riesame dei progetti approvati nel passato, al fine di dare particolare risalto a quelli capaci di rompere nodi strutturali di carattere fondamentale, generando benefici a una molteplicità di settori e/o a una pluralità di regioni.

Tale riesame, condotto anche sulla base delle indicazioni fornite dalla Commissione parlamentare per il Mezzogiorno e dal Comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali, ha portato alla selezione dei progetti speciali da avviare a compimento e alla qualificazione, riqualificazione e ridimensionamento, anche in termini temporali, degli obiettivi da realizzare.

In questo quadro, particolare rilievo hanno assunto i progetti speciali per gli schemi idrici intersettoriali — destinati al reperimento e alla razionale utilizzazione delle risorse idriche, condizioni essenziali per lo sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno — e quello per lo sviluppo della irrigazione che, peraltro, si pone in termini di complementarietà con i primi. Pertanto l'impegno tecnico e finanziario dell'intervento straordinario è rivolto, in primo luogo, alla soluzione dei problemi dell'approvvigionamento idrico per usi civili e produttivi nonché alla valorizzazione irrigua di vaste aree del meridione.

Il programma annuale per il 1977 già approvato, i cui effetti ricadranno anche sul 1978, prevede di utilizzare risorse finanziarie pari, nel complesso, a circa 1.656 miliardi di lire così ripartiti fra gruppi omogenei di progetti speciali:

| | Miliardi di lire |
|---|---------------------|
| — schemi idrici intersettoriali . | 558 |
| — irrigazione | 611 |
| — promozione di produzioni agricole e zootecniche | 158 |
| — attrezzatura del territorio . . | 241 |
| — riequilibrio di zone interne . | 63 |
| — perizie suppletive e studi . | 25 |
| TOTALE | 1.656 |

Già in sede di programma annuale per il 1977 le previsioni di impegno per gli importanti settori degli schemi idrici e dell'irrigazione assorbono il 70,6 per cento del totale, a conferma anche di un orientamento operativo emerso nel quinquennio 1971-75, ma con un maggior accento sugli aspetti di utilizzo per uso agricolo. D'altra parte, l'attenzione posta al comparto agricolo è confermata dalla destinazione, nel citato programma per il 1977, di circa il 9,5 per cento delle risorse allo sviluppo della zootecnia, dell'agrumicoltura e della forestazione produttiva.

Con particolare attenzione, viene considerata la promozione dello sviluppo dei tre comparti agricoli (zootecnico, agrumicolo e forestale) ai quali occorrerà assicurare continuità di finanziamenti per non interrompere l'azione intrapresa per il potenziamento di alcuni dei più delicati settori dell'agricoltura meridionale; settori che sono oggi nettamente sottodimensionati (zootecnia e forestazione) o, che pur avendo raggiunto una dimensione rilevante (agrumicoltura), pongono seri problemi di ristrutturazione e riqualificazione produttiva.

L'intervento straordinario, in questo settore, sarà rivolto, inoltre, ai progetti speciali per l'attuazione del territorio e a quello per il riequilibrio delle zone interne.

Per i primi, che si propongono di incidere sul territorio al fine di migliorare la ricettività agli insediamenti produttivi e le condizioni di vita delle popolazioni che vi risiedono, si procederà in modo da pervenire a una rigorosa limitazione delle opere infrastrutturali generali e specifiche a quelle connesse agli insediamenti esistenti, agli altri investimenti produttivi e alla certezza della loro realizzazione, curando anche e specialmente il coordinamento con gli altri progetti speciali e con l'intervento ordinario.

Attenzione particolare sarà posta al progetto speciale per il disinquinamento del Golfo di Napoli, per il quale, dato il carattere di urgenza dei problemi che esso mira a risolvere, è necessario assicurare, anche attraverso l'intervento ordinario, la completezza delle opere fino allo stadio della utilizzazione finale.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per il progetto speciale per lo sviluppo delle zone interne, si procederà sulla base delle indicazioni fornite dal progetto stesso e da piani di coordinamento e studi di fattibilità che la Cassa per il Mezzogiorno, in collaborazione con le regioni interessate e con gli enti collegati, sta elaborando, allo scopo di dare puntuale applicazione alla impostazione contenuta nel programma annuale.

Sotto il profilo territoriale, le risorse finanziarie assegnate nel programma annuale si presentano così ripartite (in miliardi di lire):

| | Miliardi di lire |
|--|------------------|
| | — |
| — Marche | 9 |
| — Lazio | 30 |
| — Abruzzo | 93 |
| — Molise | 53 |
| — Campania | 228 |
| — Puglia | 336 |
| — Basilicata | 115 |
| — Calabria | 174 |
| — Sicilia | 228 |
| — Sardegna | 207 |
| | 1.473 |
| — progetti speciali promozionali | 158 |
| — perizie suppletive e studi | 25 |
| TOTALE MEZZOGIORNO | 1.656 |

Le azioni connesse allo sviluppo industriale del Mezzogiorno si ispireranno al programma quinquennale ed alle relative direttive di attuazione approvate dal CIPE.

Per quanto concerne in particolare l'intervento nel campo delle infrastrutture, con il programma annuale 1977, già approvato, sono stati definiti la natura e l'ammontare dell'intervento straordinario per l'attrezzatura delle aree e nuclei industriali e per la realizzazione di connesse grandi infrastrutture di servizio (porti), nell'ambito della complessiva dotazione finanziaria di 700 miliardi,

destinata dal programma quinquennale a queste finalità.

In coerenza con le direttive del programma gli interventi riguardano le infrastrutture di pronta esecuzione, connesse alle iniziative produttive già realizzate o in corso di realizzazione, oltre al concorso sulle spese di gestione ed alla copertura dei maggiori oneri derivanti dalla realizzazione delle opere approvate con precedenti programmi (revisioni prezzi, IVA, perizie suppletive, gare in aumento).

Per quanto concerne le agevolazioni finanziarie — contributo in conto capitale e contributo in conto interessi — concedibili alle iniziative industriali, il programma quinquennale fissa, per questo settore, uno stanziamento globale di 5.980 miliardi, di tale importo, tuttavia, la somma di 2.500 miliardi di lire, pur essendo impegnabile nel quinquennio 1976-80, è spendibile a partire dal 1981; la somma di lire 2.080 miliardi può essere utilizzata esclusivamente per la concessione di contributi in conto interessi a favore di iniziative industriali che saranno definite sulla base del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976. Pertanto, per far fronte agli oneri derivanti dall'utilizzo dei vecchi pareri di conformità o da iniziative industriali agevolabili sulla base della nuova normativa, che daranno luogo a esborso nel quinquennio 1976-80, è disponibile l'importo di lire 1.400 miliardi, di cui lire 492 miliardi risultano già impegnati al 30 giugno 1977.

Infine, al di fuori della dotazione di 5.980 miliardi ed a valere sul fondo globale di riserva, entro il 1978 si stima possano essere assunti 400 miliardi di impegno per conguagli alle iniziative industriali con parere di conformità emanati in base alla legge n. 717 del 1965.

I programmi operativi indicati e predisposti sulla base del programma quinquennale, per realizzare in prevalenza i progetti speciali ed a sostegno dello sviluppo industriale, delineano con precisione la natura e la consistenza dell'intervento straordinario che si svilupperà, con avvio nel corso del corrente anno, soprattutto nel corso del 1978

per la formazione di capitale nelle regioni meridionali.

Già si è detto, tuttavia, dei limiti che presenta questa azione qualora la si ritenesse in grado di attivare, da sola, un processo autonomo di sviluppo.

Lo stesso programma quinquennale approvato dal CIPE assume esplicitamente la esigenza di finalizzare all'obiettivo dello sviluppo del Mezzogiorno altre azioni pubbliche che all'epoca erano in corso di esame da parte del Parlamento ed oggi sono regolate da leggi dello Stato che troveranno concreta applicazione, in pratica, soprattutto nel 1978.

In particolare l'intervento previsto dalla legge approvata definitivamente dalla Camera nel luglio scorso per favorire la ristrutturazione e la riconversione dell'apparato industriale del paese, nel quadro del necessario processo del suo ammodernamento, costituisce un'importante e forse determinante occasione per assumere una politica nazionale di espansione dell'apparato industriale nel Mezzogiorno o, in alternativa, di far tramontare definitivamente ogni illusione su questa possibilità.

In questo quadro è necessario, conformemente alle direttive del CIPE contenute nel programma quinquennale, assumere un rigoroso indirizzo meridionalistico a base dell'intervento, previsto nella legge, nella ristrutturazione e riconversione dell'apparato industriale.

Lo strumento legislativo citato va utilizzato in una prospettiva di mantenimento del globale livello di occupazione nelle Regioni del Centro-Nord e di localizzazione nelle Regioni meridionali della totale nuova capacità produttiva consentita dal processo di riconversione dell'apparato industriale nazionale.

Vi è il rischio che la ricostituzione del processo di accumulazione e di ripresa produttiva del paese avvenga sacrificando quelle imprese del Mezzogiorno che rappresentano i punti più deboli del sistema, perchè sono sprovviste delle economie esterne e dei vantaggi di produttività che viceversa hanno le aziende del Nord. Si rischierebbe in tal modo di avere una ripresa che si concentri di nuovo nei punti più forti del paese,

al Nord, con un aumento delle tensioni sociali.

Questo momento dell'economia nazionale può invece rappresentare l'occasione per coinvolgere il Mezzogiorno nel processo di sviluppo del paese. Infatti l'economia nazionale non si trova nè in un'onda di sviluppo già iniziata, in cui può risultare difficile compiere degli aggiustamenti, nè in una fase di degradazione tale da indurre a salvare solo le parti più forti della struttura economica nazionale. Poichè vogliamo però perseguire una ripresa, che nella fase iniziale non può che avere ritmi lenti, occorre controllare meticolosamente la dislocazione delle risorse e cogliere tutte le opportunità offerte anche dai finanziamenti esteri adeguatamente sollecitati.

8. — COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA

L'Europa comunitaria continua ad essere l'area principale dell'interscambio italiano delle cui esportazioni assorbe il 45 per cento circa — cioè 10 per cento circa, del prodotto interno lordo — apportandovi per contro il 40 per cento circa delle importazioni complessive. Le prospettive economiche di questa area costituiscono oramai un elemento essenziale delle prospettive stesse della economia italiana. Sia il tasso di espansione della economia comunitaria, sia le variazioni effettive nella apertura reciproca delle differenti sezioni nazionali di questa, tendono a ripercuotersi direttamente sull'andamento della nostra economia. L'Italia è dunque interessata in questo momento, da un lato, a una politica economica più espansiva nell'ambito comunitario (il che dipende essenzialmente dall'atteggiamento della politica economica dei paesi economicamente più forti), e, d'altro lato, a che non si adottino misure nazionali implicanti limitazioni reciproche all'interscambio. Questi due orientamenti sono d'altra parte in stretta relazione fra loro, poichè risulterà tanto più difficile evitare uno slittamento occulto o aperto verso barriere nazionalistiche quanto più verrà frenata l'espansione della economia e dunque degli sbocchi comunitari. Le tenden-

ze generali della occupazione per l'insieme dell'area comunitaria destano infatti preoccupazioni. Gravi sintomi di crisi si manifestano in importanti settori produttivi ad alto impiego di mano d'opera come la siderurgia, la cantieristica, il tessile. In tali condizioni la tentazione della ricerca di soluzioni nazionali per il sostegno alle rispettive produzioni può crescere a spese della apertura agli scambi la cui contrazione, naturalmente non resterebbe a senso unico e si ripercuoterebbe complessivamente in modo restrittivo e depressivo in tutta la sfera comunitaria.

Una corretta impostazione in senso espansivo e integrazionistico delle politiche economiche dei paesi membri della CEE può essere indubbiamente influenzata dai successi che nelle aree più sensibili della comunità vengono riportati nella lotta contro l'inflazione; per contro, la tentazione di ricorrere a misure unilaterali da parte degli Stati che si trovano in maggiori difficoltà può essere sbloccata da politiche comunitarie appropriate. A queste spetta affrontare i problemi della crisi in una visione larga — come è consentito dall'ambito comunitario — che tenga conto delle maggiori o minori opportunità di compensazione e riconversione, proprie delle differenti e non equilibrate realtà regionali europee. La struttura di queste è molto varia e le potenzialità delle diverse aree sono molto ineguali, e richiedono pertanto attenzioni differenziate ed un diverso grado di sostegno. L'Italia, che sta dando in questo momento il suo contributo alla lotta contro l'inflazione, appare in diritto di attendersi un più incisivo intervento comunitario che non solo fronteggi i fenomeni di crisi e che contrasti maggiormente questi ultimi proprio là dove essi risultano più gravi a causa dell'impatto con le strutture più deboli.

Componente primaria della politica della comunità è la politica agricola. Attraverso tale politica si realizza la parte più sostanziale degli effetti redistributivi e della influenza sullo sviluppo regionale europeo dell'azione comunitaria. In questo settore, oltre che in quello specifico della politica re-

gionale, e negli interventi di ristrutturazione e riconversione industriale deve ottenersi un orientamento politico più sensibile alla realtà degli squilibri interni dell'Europa dei nove, il cui aggravamento, nelle presenti difficoltà economiche, potrebbe pregiudicare i vantaggi generali e reciproci dell'avviato processo di integrazione.

I negoziati che si stanno sviluppando per un allargamento devono costituire l'occasione per un complessivo ripensamento di tali politiche della CEE ad alcuni paesi dell'Europa meridionale. Talune caratteristiche di tali paesi hanno parziale affinità con quelle della nostra economia. Ciò può fare temere, in caso di ingresso di questi nella CEE, in una fase a crescita lenta, un aggravamento delle tensioni concorrenziali, del che potrebbero risentire particolarmente certi settori della nostra agricoltura e della nostra industria. I vantaggi politici generali e quelli stessi che nel lungo periodo tutte le economie potrebbero ricavare da un tale allargamento non devono far sottovalutare i problemi posti nell'immediato dalla richiesta di adesione di nuovi paesi che debbono invece essere affrontati con adeguata e tempestiva attenzione.

La Comunità è in grado di dare una risposta positiva a tali problemi, risolvendoli in modo da rendere massimi gli effetti positivi di un allargamento e minimi quelli negativi. Per giungere a questo è però indispensabile che le principali politiche comunitarie siano riesaminate e riformulate, a cominciare dalla politica agricola. Si dovrà prendere atto della prospettiva di un più accentuato dualismo che caratterizzerà l'Europa comunitaria allargata e si dovrà in conseguenza impegnare più sostanzialmente la azione degli organi della CEE nella riduzione progressiva di tale dualismo.

Punto di partenza di un riesame è la constatazione che la diversa protezione accordata dalle regolamentazioni comunitarie alle colture tipiche continentali e a quelle mediterranee ha avuto importanti ripercussioni sull'andamento degli scambi (e conseguentemente sulla formazione del reddito agricolo) all'interno della Comunità.

L'esistenza di un elevato grado di protezione per le produzioni continentali ha infatti avuto come conseguenza che l'approvvigionamento nei singoli Paesi membri per i principali prodotti sia avvenuto, quasi integralmente, all'interno della Comunità. Si tratta di una evoluzione che si inserisce nella logica dello sviluppo dell'integrazione ed in sé pertanto non è criticabile. Poiché tuttavia lo stesso grado di preferenza comunitaria non è stato garantito per importanti produzioni agricole dell'area mediterranea, si è venuta a determinare una situazione anomala, per cui, mentre le produzioni continentali della Comunità hanno trovato crescente sbocco sul mercato italiano, le nostre produzioni tipiche mediterranee non hanno conosciuto uno sviluppo comparabile sul mercato degli altri Paesi membri: esse sono in taluni casi diminuite in percentuale ed in assoluto nella copertura del fabbisogno comunitario.

Tale constatazione dimostra chiaramente che non è più possibile che la politica agricola comune continui a mantenere una così netta distinzione a danno delle produzioni mediterranee, sia per ragioni generali di equilibrio, sia in considerazione del minor grado di sviluppo delle regioni mediterranee, che giustificerebbe, semmai, una garanzia più completa a favore delle produzioni tipiche di tali aree.

Non è, infine, da sottovalutare il fatto che il recupero all'utilizzazione agricola di vaste zone del nostro territorio interno, che potrebbero esser sede di produzioni continentali, ma risentono di divari di produttività dovuti a condizioni di ambiente e di struttura, incontrerà ostacoli difficilmente superabili se le produzioni di tali zone non saranno sottratte all'impatto immediato con quelle delle regioni europee più favorite.

Il protrarsi nel tempo, ed a livelli assai elevati, del funzionamento del sistema degli importi compensativi monetari, concepito per far fronte solo temporaneamente alle variazioni di cambio, ha finito in effetti per avere ripercussioni non solo sugli scambi di prodotti agricoli fra i Paesi membri, ma anche sulle produzioni agricole degli stessi,

danneggiando in definitiva gli agricoltori dei Paesi a moneta debole ed avvantaggiando quelli dei Paesi a moneta forte.

Non pare opportuno rinunciare completamente, nell'attuale situazione economica, allo strumento costituito dagli importi compensativi (necessari per mantenere il principio di una certa unicità del mercato e dei prezzi comuni agricoli); è però necessario attenuare le conseguenze distorsive di un così prolungato funzionamento del sistema sull'agricoltura dei Paesi a moneta deprezzata e sugli scambi intracomunitari.

Questa posizione è stata rispettata dalla conclusione del negoziato per la fissazione dei prezzi agricoli e dei tassi rappresentativi per la campagna 1977-78, che prevede un moderato aumento (3,5 per cento) dei prezzi comuni e un significativo, ma non completo riallineamento del tasso rappresentativo verde della lira sul tasso di mercato, con conseguente sostanziale riduzione (dell'8 per cento), ma non eliminazione, degli importi compensativi la nostra moneta.

Un giudizio di sostanziale insufficienza va data sull'attività del primo Fondo europeo di sviluppo regionale, istituito il 1° gennaio 1975 al fine di contribuire a correggere gli squilibri strutturali esistenti fra le varie regioni della Comunità mediante la partecipazione finanziaria comunitaria ai progetti di sviluppo regionale degli Stati membri.

La dotazione triennale del Primo fondo era stata fissata in un miliardo e trecento milioni di unità di conto, così ripartiti: 300 milioni nel 1975, 500 nel 1976 e nel 1977. La decisione con cui si istituì il Fondo prevedeva che i maggiori beneficiari (ovviamente in relazione alla loro partecipazione al bilancio della Comunità) fossero l'Italia, che avrebbe usufruito del 40 per cento degli interventi del Fondo, la Gran Bretagna (28 per cento) e l'Irlanda (6 per cento).

L'Italia, da parte sua, si è attribuita il 102 per cento della sua quota complessiva negli anni 1975 e 1976. Si prevede che, per il 1977, gli impegni per l'Italia saranno leggermente al di sotto del 100 per cento: nel corso dei primi tre anni di funzionamento

del Fondo l'Italia si vedrà così attribuita l'integralità della somma ad essa globalmente destinata.

Nonostante ciò, al termine del terzo anno di attività del Fondo regionale si possono svolgere le seguenti considerazioni critiche sui risultati raggiunti, a livello europeo, in vista di una attenuazione delle differenze di sviluppo economico tra le diverse regioni della Comunità e sulla situazione delle regioni meno favorite.

In particolare, l'Italia, il Regno Unito e l'Irlanda, che devono far fronte a gravi problemi di ordine strutturale, hanno conosciuto tassi d'inflazione assai più elevati degli altri Paesi, ingenti *deficit* della bilancia dei pagamenti, forti deprezzamenti della loro moneta sul mercato dei cambi, bassi tassi d'investimenti e gravi difficoltà per ridurre i loro disavanzi di bilancio.

Tenuto conto anche dei divergenti andamenti dei tassi di cambio, le disuguaglianze di reddito tra gli Stati membri appaiono ulteriormente aumentate; esse sono attualmente più marcate che nel 1960 e nel 1970. Attualmente il prodotto interno lordo *pro capite* in Italia è pari al 56 per cento della media comunitaria (esso rappresentava il 60 per cento nel 1960 e il 70 per cento nel 1970), quello del Regno Unito è il 72 per cento (118 per cento nel 1960 e 89 per cento nel 1970) e quello dell'Irlanda il 47 per cento (55 per cento nel 1960 e 54 per cento nel 1970). Negli altri Paesi della Comunità esso si situa tra il 120 per cento e il 145 per cento della media comunitaria. È superfluo sottolineare le difficoltà che vi sono a ridurre tali scarti in un periodo in cui le economie dei detti Paesi sono duramente confrontate con i problemi derivanti dalla necessità di ridurre l'inflazione e di disavanzi di bilancio e dei conti con l'estero, pur sforzandosi di rispondere alla diminuzione della domanda estera e alla accresciuta concorrenza sia all'interno che all'esterno della Comunità.

I problemi risulteranno ulteriormente aggravati dall'allargamento della CEE.

In tali condizioni è indispensabile che il trasferimento di risorse verso le regioni meno favorite, per il tramite degli strumenti fi-

nanziari della Comunità, e in primo luogo del Fondo regionale europeo, raggiunga proporzioni adeguate a dare un contributo significativo all'introduzione delle modifiche strutturali necessarie per ridurre le disparità regionali all'interno della Comunità a livelli economicamente compatibili con l'obiettivo della realizzazione di una unione europea.

Le recenti proposte della Commissione della CEE si muovono nella giusta direzione ma non appaiono risolutive, in carenza di una strategia di largo respiro che superi gli egoismi nazionali.

L'Italia, ciò non pertanto, annette un interesse fondamentale acchè il Fondo venga dotato di mezzi finanziari adeguati e destinati ad accrescersi nel tempo in relazione anche alla situazione congiunturale europea e nazionale. Per il 1978, la dotazione del Fondo non dovrebbe essere inferiore a quanto proposto dalla Commissione: 750 milioni di unità di conto europee (pari a 750 miliardi di lire circa).

È inoltre essenziale che si realizzi il coordinamento di tutti gli strumenti finanziari della Comunità al fine di indirizzarne gli interventi a finalità di sviluppo regionale, se si vuole effettivamente perseguire l'obiettivo di una significativa riduzione delle disparità tra le diverse regioni della Comunità.

9. — OCCUPAZIONE E SOCIETÀ

1. — Il quadro di proposte che guida la ripresa economica va valutato in primo luogo in relazione alla sua coerenza interna, alla sua praticabilità ed alla sua efficacia d'insieme: ma il giudizio politico su di esso non può non discendere fondamentalmente dall'insieme delle implicazioni che comporta sul terreno della società e dei grandi obiettivi costituzionali.

Ogni prospettiva di ripresa è valida solo nella misura in cui è consapevole di doversi misurare ogni momento, nel concreto, sulle possibilità di consolidamento e di rafforzamento del diritto al lavoro, ai beni essenziali, alla uguaglianza delle condizioni di partenza. Non si tratta certo di porsi tali

obiettivi in astratto, fuori dalle condizioni obiettive reali della base produttiva, degli equilibri di bilancio, della complessiva capacità economica del Paese. Si tratta però di assumerli come i criteri ultimi e decisivi del successo o meno di una ripresa economica, non solo come punti di riferimento delle scelte da fare ma come reali indicatori della validità delle scelte fatte: e ciò anche ove i risultati raggiunti non rappresentano l'ideale che vorremmo tutti proporci. Anche quando essi siano, o rischino di essere, nel concreto di una congiuntura economica, temporaneamente modesti e fortemente problematici, sono ancora essi a dover rappresentare lo stimolo e la verifica per le politiche da mettere in atto. Si tratta, in definitiva, dei valori ideali della convivenza a cui si ancorano le spinte e le motivazioni che sole possono dare alla ripresa economica il suo pieno valore civile.

Ma si tratta anche di operare una scelta politica che metta l'accento sulla valorizzazione di tutte le risorse umane del Paese, consapevole del ruolo decisivo che assume l'iniziativa, l'intelligenza, l'equilibrio, la creatività, la generosità personale, insomma la libertà del singolo nell'esaltare le possibilità offerte dalle cose.

È opinione diffusa che la stessa debolezza della struttura economica italiana è per molti versi riconducibile al carattere non solo recente ma geograficamente discontinuo e squilibrato del nostro approdo all'era industriale: nell'intreccio di tali ritardi e squilibri va messo anche il permanere di disuguaglianze arcaiche, legate ai condizionamenti ambientali, accanto alle nuove disuguaglianze.

2. — L'obiettivo centrale di una ripresa qualificata, in una prospettiva di lungo periodo è, pertanto, l'espansione dell'occupazione.

In termini aggregati, le tendenze dell'occupazione (a partire dal 1972) esprimono una dinamica ascendente, anche se caratterizzata in prevalenza da una espansione del lavoro nelle attività terziarie che può rendere non agevole l'impegno per conseguire maggiore efficienza nel sistema. Tuttavia questa

espansione presenta anche aspetti positivi, in quanto consente di alleggerire i problemi di mobilità del lavoro.

Va però rilevato che, anche nella migliore delle ipotesi, l'aumento dell'occupazione sarà inadeguato, sia dal punto di vista qualitativo che da quello quantitativo, rispetto alla crescita dell'offerta di lavoro.

A tale riguardo si osserva come il problema dell'occupazione si presenti con intensità e forme assai diverse nel Nord e nel Mezzogiorno. Nell'area settentrionale l'espansione del terziario determina livelli di domanda non molto dissimili dall'offerta complessiva proveniente dall'incremento naturale e dalla contrazione dell'ormai ridotta occupazione agricola locale. In quest'area il problema si presenta prevalentemente come problema di incongruenze tra offerta e domanda relative a varie qualifiche, a varie classi di età, ecc. È nel Mezzogiorno invece che si manifestano in termini di disoccupazione di massa le conseguenze dell'insufficiente dinamica dello sviluppo complessivo. Nel Mezzogiorno, di fronte alla stagnazione dell'occupazione industriale, la domanda del terziario copre infatti solo una quota modesta dell'incremento dell'offerta locale.

Come riflesso del tipo di sviluppo sin qui realizzato, emergono ora infatti da un lato differenze qualitative, soprattutto tra le attese dei giovani e le esigenze del sistema produttivo, e dall'altro una maggiore propensione al lavoro soprattutto nella popolazione femminile. Ciò renderà difficile un pieno assorbimento della forza di lavoro disponibile, in particolare negli anni 1978-1980, in relazione alla minore espansione produttiva rispetto a quella avutasi in passato. Non può certamente considerarsi una soluzione adeguata l'allargamento dell'area del lavoro irregolare.

La situazione economica attuale e le prospettive non facili che si preannunciano per i prossimi anni pongono dunque l'indilazionabile necessità di far fronte alla crescente disoccupazione intervenendo nel modo più deciso ed adeguato anche attraverso provvedimenti straordinari.

Come in altri paesi che si trovano ad affrontare analogo problema, anche in Italia

la ricerca di soluzioni efficaci chiede una considerazione particolare per i diversi aspetti che la disoccupazione assume nelle varie categorie coinvolte.

3. — In altri paesi e da parte di organismi internazionali (l'OIL, l'OCSE, la CEE) si ripropone il problema dell'adattamento quantitativo dell'offerta alla domanda di lavoro, mediante provvedimenti ordinari o straordinari. Le alternative che ricorrono con maggiore insistenza riguardano:

— la riduzione della durata settimanale (e/o quella annuale) del lavoro, mantenendo ferma o aumentando meno che proporzionalmente la retribuzione oraria;

— il pensionamento anticipato;

— la diffusione volontaria del lavoro a tempo parziale, opportunamente disciplinato in termini di legge e/o di contratto;

— la possibilità di concedere aspettative non retribuite e di alternare periodi di lavoro con periodi di formazione.

Nella situazione italiana non si vede la possibilità di conseguire nell'immediato significativi risultati attraverso queste vie tranne che con i contratti di formazione. Tra l'altro non è agevole ritenere che venga accettata una riduzione non compensata da un corrispettivo aumento retributivo dell'ora lavorata. Inoltre l'età di pensionamento in Italia, è inferiore a quella degli altri paesi, ed un largo ricorso alle pensioni di invalidità concorre ad abbassarla ancor di più. Non si deve poi trascurare il peso che un provvedimento del genere avrebbe sulla finanza previdenziale, senza alcuna certezza sulla possibilità di assunzioni compensative.

Andrebbe invece valutata con serietà, attraverso analisi di settore, la possibilità di soddisfare alcune aree specifiche di domanda di lavoro, quella giovanile, quella femminile, attraverso una contrattazione garantita di lavoro a tempo parziale.

4. — La linea che il Governo intende seguire è quella del coordinamento tra politica economica e politica attiva dell'occupa-

zione. Pur in presenza di difficoltà generali, che frenano uno sviluppo produttivo continuo e sostenuto, va sfruttato lo spazio per la ripresa, dando priorità agli interventi in grado di attivare maggiori occasioni di lavoro, in coerenza con una strategia generale di ristrutturazione del sistema produttivo volta ad adeguare la nostra economia alle mutate ragioni di scambio internazionali.

A questo impegno concorrono le azioni programmatiche che proprio perciò si sono dianzi sottolineate.

5. — Il Governo intende compiere ogni sforzo per evitare che iniziative valide siano compromesse o ritardate da fattori che possono condizionare negativamente la creazione di occasioni di lavoro.

È infatti motivo di viva preoccupazione la constatazione che, in situazioni di incertezza sulle prospettive future della domanda, gli imprenditori considerino con molta cautela non solo l'avvio di nuovi progetti di investimento o l'espansione della produzione, ma tanto più l'opportunità di assumere personale. Essi cercano di utilizzare gli investimenti di rinnovo per « risparmiare lavoro » e ridurre — se non direttamente, quanto meno con la mancata sostituzione del *turnover* negativo — gli organici dei loro dipendenti. A questa cautela concorrono le condizioni (normative, contrattuali, di prassi) in ordine alla flessibilità di utilizzo della manodopera ed alla mobilità esterna.

Lo stabilirsi di condizioni di maggiore flessibilità nell'utilizzo della manodopera è una delle principali condizioni per una crescita dell'occupazione. Oltre a rimuovere le cause che hanno portato una eccessiva rigidità nel rapporto di lavoro, occorre intervenire affinché non vengano introdotti nuovi vincoli.

Ogni iniziativa pubblica — indispensabile a rimuovere un ostacolo così rilevante a trasformare opportunità potenziali in occasioni effettive di lavoro — richiede il più aperto consenso e la più fattiva collaborazione da parte delle organizzazioni sindacali, dei lavoratori e degli imprenditori.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6. — In merito alla mobilità, dopo l'approvazione della legge sulla riconversione industriale, restano aperti problemi di difficile soluzione. Primo di tutti è quello della sistemazione dei lavoratori delle imprese i cui organici sono sovradimensionati rispetto ai programmi produttivi. La questione, destinata ad assumere nei prossimi mesi rilevanza considerevole, non può essere ragionevolmente risolta solo con gli strumenti di cui ora si dispone, persistendo la mancanza o l'inadeguatezza di alternative valide di occupazione. Ne consegue l'urgenza di predisporre — su iniziativa del Governo e con l'attivo concorso delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori — modalità di intervento, attraverso i programmi di settore previsti dalla legge sulla riconversione industriale, che consentano di sbloccare alcuni nodi posti dalla crisi delle imprese medie e grandi. In questo modo si potranno seguire, nei singoli casi, soluzioni coerenti con una strategia generale di ristrutturazione del sistema produttivo. I problemi della mobilità del lavoro possono essere affrontati validamente se si realizza il consenso degli interessati, nella consapevolezza che una eccessiva rigidità nell'impiego del fattore lavoro aumenta difficoltà, che non appare ragionevole aggravare in un momento delicato per la produzione e per l'occupazione.

7. — Le distanze tra offerta e domanda non si dimostrano sempre colmabili. Si pone perciò la necessità di un maggiore coordinamento tra scuola, formazione professionale e lavoro, quanto meno per far convergere il più possibile le attese dei lavoratori con quelle del sistema delle imprese e delle amministrazioni. Si pone l'opportunità che i programmi per il Mezzogiorno si facciano carico anche dell'utilizzazione delle forze di lavoro disponibili e della loro riqualificazione nelle rispettive regioni.

In questo contesto vanno considerati gli impegni che Governo e Regioni stanno assumendo per l'attuazione della legge sull'occupazione giovanile. Le commissioni regionali, previste dall'articolo 3 della legge n. 285/1977 — che in molti casi operano con articolazio-

ne provinciale —, stanno compiendo una ricognizione delle occasioni di lavoro che si prospettano per i giovani, a fronte dei livelli di preparazione culturale e di formazione professionale di cui i giovani già dispongono. L'impegno, in tali commissioni, delle autorità scolastiche, degli amministratori regionali preposti alla formazione professionale, oltre che delle rappresentanze delle imprese e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori intende offrire un'occasione per affrontare non più sul piano delle enunciazioni generiche, ma con riferimento alle specifiche realtà territoriali, i problemi di un più valido raccordo tra scuola e lavoro.

I programmi annuali di formazione professionale, che le Regioni sono impegnate a predisporre ai sensi dell'articolo 2 della medesima legge, intendono assicurare una maggiore convergenza delle attività formative rispetto alle possibilità di occupazione, oltre che a riorganizzare i cicli formativi per rispondere alle esigenze poste dall'avvio dei « contratti di formazione ».

È sintomatico, al riguardo, che la legge non abbia cercato di affrontare il problema del lavoro giovanile soltanto concedendo agevolazioni (di per sé inadeguate ad aumentare le assunzioni di giovani, in una fase di declino della domanda di lavoro), ma abbia previsto con il « contratto di formazione » un canale nuovo e più flessibile per l'ingresso dei giovani sul lavoro, mediante un'alternanza tra attività lavorative e cicli formativi.

La risposta delle imprese a questa proposta di un nuovo contratto di formazione, a tempo determinato e ad impegno lavorativo parziale, è senza dubbio condizionata dalle incertezze che la situazione attuale presenta; sarà necessaria una fase di sperimentazione e di rodaggio per rimuovere resistenze e preconcetti, e per assicurare una corretta informazione sul carattere innovativo del contratto di formazione. Infatti, il carattere flessibile e breve del contratto pone a carico del datore di lavoro le sole ore di lavoro effettivamente prestate (e non, come prevede la normativa dell'apprendistato, anche le ore di formazione svolte fuori dell'impresa): ma

questa brevità e flessibilità è associata alla possibilità di trasformare il contratto in un rapporto a tempo indeterminato, quando si realizzi la convenienza comune tra lavoratore ed impresa. È inoltre prevista dalla legge la modifica nel sistema di avvio al lavoro, essendo numerica la richiesta per i giovani che intendono avviarsi alla data qualificazione professionale, per il contratto di formazione, ma nominativa la richiesta per la trasformazione in contratto a tempo indeterminato. Infine, il contratto di formazione crea un'alternativa rispetto al tradizionale sistema che prevede una formazione professionale al di fuori dell'esperienza lavorativa e della realtà dell'impresa, o viceversa una formazione professionale mediante apprendistato sul lavoro. È da presumere che questa alternativa sia interessante soprattutto per le piccole e medie imprese. Per le imprese artigiane, invece, la legge ha disposto speciali agevolazioni per trasformare l'apprendistato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, senza ricorso alla lista speciale di collocamento e con richiesta nominativa.

Il carattere straordinario della legge, dunque, la qualifica come una legge-ponte rispetto alla nuova normativa sulla formazione professionale.

L'iscrizione di 650.000 giovani alla lista speciale prevista dalla legge n. 285 del 1977, nei primi due mesi di applicazione della legge, pone l'interrogativo: se il sistema produttivo sia in grado di dare, in tempi ragionevolmente brevi, una prospettiva di occupazione. Non si può certo porre il problema in termini di 650.000 posti di lavoro aggiuntivi; si deve però tener presente che l'afflusso di circa 600.000 giovani all'anno (un terzo dei quali nell'industria) rientra nella rotazione naturale della forza di lavoro. La legge, prevedendo per i vari settori produttivi il contratto di formazione, offre la possibilità di accelerare i tempi della assunzione, consentendo alle imprese di formarsi il personale necessario alle previsioni di fabbisogno. La possibilità di un lavoro a tempo parziale, prevista dal contratto di formazione, allarga il numero di giovani che possono inserirsi nel mondo del lavoro.

Uno squilibrio rilevante si presenta però per il Mezzogiorno visto che solo in parte i giovani iscritti potranno trovare lavoro in quelle regioni.

8. — L'avvio di nuovi rapporti di lavoro — come il « contratto di formazione » — o di nuove norme che intendono adeguare i servizi dell'impiego consentono di innovare il sistema di intervento per una politica attiva del lavoro. Le circostanze, però, suggeriscono che — rispetto a situazioni eccezionali — si intervenga anche con strumenti straordinari.

Un esempio è dato dall'avvio di iniziative pubbliche intese ad impegnare i giovani in servizi socialmente utili, che consentano loro di svolgere un'esperienza lavorativa pur provvisoria, in attesa che si prospettino più stabili e più valide occasioni di lavoro. In questo caso si è scelta la via — ritenuta più opportuna anche nelle sedi internazionali — di evitare l'umiliante ed improduttiva concessione di indennità di disoccupazione, preferendo corrispondere una retribuzione per un lavoro svolto, benchè provvisorio e di non elevata produttività.

Il problema, però, è più vasto: è certo che i mezzi, pur cospicui, messi a disposizione per iniziative intese ad espandere l'area dell'occupazione giovanile sono sempre inadeguati rispetto alle necessità; ed è non meno evidente che il problema si pone anche per lavoratori che non sono più giovani. Emerge quindi la necessità di considerare con la massima tempestività ed attenzione l'eventualità di prendere iniziative straordinarie, da finanziare con soluzioni anche esse straordinarie, con particolare riguardo alle aree del Mezzogiorno più duramente colpite dalle conseguenze della crisi.

9. — Le difficoltà che si incontrano per l'occupazione, nei settori industriali, non possono essere considerate prescindendo dalla dinamica del costo del lavoro. Anche se, nei singoli settori o nella media, il costo monetario del lavoro italiano è inferiore a quello degli altri paesi europei, è evidente che ciò che conta, per l'occupazione, è il costo per

unità di prodotto, e la sua dinamica. Per effetto dell'inflazione, il costo monetario italiano presenta in questi anni una dinamica molto maggiore che negli altri paesi; per effetto della modesta espansione produttiva, si prevede che nei prossimi anni la produttività non possa aumentare che in misura ridotta.

In questa prospettiva, si propongono due alternative, alle quali le organizzazioni sindacali sono particolarmente sensibili. La prima riguarda la modifica nella struttura del costo del lavoro; la seconda riguarda la necessità di correggere le distorsioni che — aumentando per esigenze egualitarie il costo per le piccole imprese molto più che per le imprese di maggiore dimensione — rischiano di impedire la permanenza di quote considerevoli di lavoratori nel « lavoro regolare », aumentando l'area del « lavoro nero ».

Problemi di breve periodo si collegano quindi e condizionano in non lieve misura la determinazione di assetti di più lungo respiro.

10. — Accanto alle strozzature interne dovute alla insufficiente espansione produttiva una politica dell'occupazione non può non considerare anche quell'insieme di condizionamenti esterni, legati ad una non equa distribuzione dei redditi e ad una ineguale partecipazione al reddito nazionale, che rappresentano un grave fattore di disadattamento, di scoraggiamento. Sebbene il raggiungimento di una maggiore uguaglianza abbia, in primo luogo, un diretto e autonomo valore civile, anche la ripresa dello sviluppo richiede una più equa distribuzione dei redditi, perchè solo questa può riaggregare il corpo sociale, ricreando la tensione morale necessaria per un processo di sviluppo.

Questa più equa distribuzione dei redditi va realizzata essenzialmente attraverso diversi strumenti: la politica retributiva, la politica fiscale, la politica dei prezzi, la politica dei consumi sociali.

11. — La politica retributiva deve puntare a realizzare una dinamica equilibrata dei redditi in maniera da distribuire in modo equo i costi e i vantaggi della ripresa tra i

diversi gruppi sociali. Questa dinamica equilibrata dei redditi non deve naturalmente determinare una mortificazione della professionalità, del rendimento e del valore individuale. Al contrario essa va perseguita sia sul fronte dei diritti sia su quello dei doveri; togliendo i privilegi ai gruppi che li possiedono e non estendendoli a coloro i quali non li possiedono. Perchè la società possa aggregarsi attorno a una linea di sviluppo bisogna perseguire una politica che armonizzi non solo i livelli retributivi delle diverse categorie ma anche i livelli di rendimento. Il perseguimento di politiche retributive adeguate e finalizzate a questo obiettivo richiede l'impegno non solo del Governo e dei sindacati, ma delle imprese, delle Regioni e degli Enti locali.

Tali considerazioni consentono anche di porre nella giusta luce il problema della giungla retributiva, che è un aspetto importante del problema del riequilibrio dei redditi ma certamente non lo esaurisce.

A tale proposito le approfondite indagini e le unanimi conclusioni della Commissione parlamentare offrono una base sufficientemente elaborata per impostare le linee di svolgimento di una sistematica iniziativa al fine di avviare un più equilibrato rapporto tra i sistemi normativi ed i trattamenti retributivi, condizione essenziale sia per il superamento delle spinte disaggreganti che le situazioni determinatesi producono nella società sia per assicurare il contributo di una politica retributiva più organica necessaria alla ripresa economica.

Il Governo, già nel Consiglio dei ministri del 4 agosto, ha preso in considerazione le sopraddette conclusioni ed ha costituito un'apposita Commissione interministeriale presso il Ministero del bilancio e nel proposito di sollecitare la collaborazione delle Regioni, degli Enti pubblici nonché delle organizzazioni sindacali, imprenditoriali e professionali, ha richiesto il parere, in corso di elaborazione, del CNEL.

12. — Un altro strumento per il perseguimento di una dinamica equilibrata dei redditi è rappresentato dalla politica fiscale nel duplice aspetto della politica tributaria e

della politica della spesa pubblica. L'imposizione deve svolgere un ruolo fondamentale in questo senso riducendo le aree di evasione, estese soprattutto nei redditi non da lavoro dipendente e restringendo i più ampi divari di reddito che si registrano nella nostra società. Analogamente la redistribuzione dei redditi realizzata attraverso la spesa pubblica deve mirare ad un miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi, rivitalizzando le istituzioni e non deve essere fonte di sprechi o di posizioni di privilegio. Controllare la dinamica della spesa pubblica significa essenzialmente qualificarla attraverso un miglioramento della efficienza istituzionale.

13. — Terzo strumento è la politica dei prezzi. L'obiettivo di uno sviluppo equilibrato dei redditi non può essere limitato ai lavoratori dipendenti. E lo strumento fiscale mancherebbe i suoi fini se le imprese, i commercianti, i professionisti, una volta colpiti dall'imposta, ne trasferissero l'onere sui consumatori aumentando i prezzi dei beni e servizi che forniscono alla collettività. Occorre pertanto un autocontrollo dei prezzi da parte delle categorie responsabili e, vista l'ampia convergenza su alcuni punti programmatici di tutti i partiti, occorre un impegno generale da parte loro per responsabilizzare le categorie produttive da esse rappresentate.

14. — Le linee operative sin qui delineate, insistono nel recupero dell'efficienza per una ripresa qualificata dello sviluppo economico, in senso più equilibrato. Una politica dei consumi sociali intesa non solo come redistribuzione del reddito, riduzione delle sperequazioni sociali, ma come presupposto per un miglioramento della vita associata, non è contraddittoria, ma piuttosto integrativa di tale strategia.

La riproposizione di una politica dei consumi sociali non può tuttavia ignorare che le funzioni redistributive e, generalmente, sociali sono state spesso rovesciate: 1) dall'effetto inflattivo della crescita dei consumi sociali, pagato dai gruppi più deboli o meno protetti; 2) dal carattere competitivo di tale

politica, non solo nei confronti dei consumi privati ma anche degli investimenti, e dunque rispetto all'allargamento della base produttiva e della occupazione; 3) dal rafforzamento delle pressioni e dei privilegi corporativi, legati al carattere contrattato di larga parte di tali servizi; 4) dagli alti indici di inefficienza e di sprechi e di costi aggiunti, connessi con la elevata concentrazione della spesa, dei controlli e la pesantezza dell'apparato burocratico; 5) dalla tendenza a favorire atteggiamenti passivi e deresponsabilizzati.

Il problema politico centrale per una corretta impostazione è dato dalla stessa definizione di consumo sociale.

Sembra infatti evidente che il solo carattere di fonte pubblica della erogazione, sia essa pure erogazione redistributiva, sia essa anche pubblicità del soggetto istituzionale che soddisfa il bisogno, non sia sufficiente a qualificare in positivo un consumo come consumo « sociale », potendo all'interno di tale carattere imprimersi forti sollecitazioni privatistiche e corporative.

Ancora meno si può accogliere l'identificazione, mai teorizzata, anche se assai diffusa in una certa coscienza elementare, del consumo sociale come consumo gratuito.

Se il « consumo sociale » è lo strumento di una politica sociale di riduzione delle disuguaglianze e di miglioramento della qualità della vita, il suo carattere di socialità può essere assicurato solo dalla verificata congruità dello strumento, e cioè dall'effetto redistributivo complessivo da esso svolto fra classi di reddito, fra regioni, e fra individui in condizioni di bisogno particolare.

In passato la validità di una politica di aumento dei consumi sociali è stata legata anche alla possibilità di influenzare un sistema di convenienze produttive diverse da quelle proprie di un mercato caratterizzato da elevati consumi privati, facilmente influenzabili in modo distorto dalla parte dell'offerta di beni. Anche questa funzione tuttavia esige una qualificazione « politica » dei valori da favorire. Non qualsiasi blocco di domanda pubblica di beni, che stimoli la produzione in una direzione anziché in un'altra può essere considerata strumento di una

politica sociale. Essa può rappresentare un momento di sintesi fra politica economica e politica sociale solo nella misura in cui possa esserne verificata l'efficacia redistributiva, e di qualità della vita.

Pertanto il carattere « sociale » di consumi alternativi ai consumi privati deve essere verificato sulla base di alcuni criteri generali. Fra essi sembrano proponibili i seguenti:

1) capacità di aggredire in modo equilibrato disuguaglianze temporanee o permanenti che sono fattori di emarginazione, dal punto di vista della conquista di autonomia economica o dell'esercizio di responsabilità civili;

2) capacità di prevenire e di impedire la ricostruzione di situazioni squilibrate di arretratezza o di privilegio, o di sacche di depressione, (di ambiente, di zone geografiche, di gruppi sociali);

3) aumento della capacità produttiva e civile del singolo e dei gruppi sociali in quanto non perseguibili direttamente attraverso le sollecitazioni o interventi interni al mercato;

4) maggiore economicità e funzionalità delle risposte ai bisogni rispetto a quelle che possono essere soddisfatte attraverso il consumo privato.

La verifica della produttività della spesa sociale in relazione a tali criteri generalissimi, richiede l'approntamento di parametri di confronto e di metodi analitici come base per individuare e combattere i motivi dello spreco e le disfunzioni più gravi del sistema.

15. — Gli obiettivi sopra richiamati, tutti riconducibili ad una domanda sociale più esigente, al crescere delle aspirazioni ugualitarie, anche se talora espresse in forme contraddittorie, pongono con forza la esigenza di un continuo approfondimento.

Al fondo della crisi che attraversiamo c'è la crisi di quel modello di *welfare state* che è stato la sintesi storica fra l'obiettivo dello

sviluppo costante e le aspirazioni popolari a condizioni di vita sempre più elevate, fra industrialismo e uguaglianza concepita in termini di partecipazione al reddito nazionale. Oggi siamo consapevoli che è impraticabile la via che affida al potere politico sintesi sempre nuove fra una domanda di diritti individuali, volta a volta più esigente, e traguardi ugualitari lievitanti inevitabilmente verso l'alto. Con la crisi dello stato centralistico non può non entrare in crisi anche ogni illusione di programmi basati da una parte su obiettivi ottimali (di fatto sempre ottimistici) da perseguire e dall'altra su strumenti ritenuti preventivamente idonei a raggiungerli.

L'esperienza sembra aver confermato che questo metodo riproduce un meccanismo di contrapposizione fra progettazione astrattamente pre-definita e comportamenti reali, che conduce alla inefficacia.

Oggi più che mai il rischio insito nei progetti è quello dell'utopia o del totalitarismo. Si definisce un sistema coerente di obiettivi, un meccanismo dal funzionamento calibrato e perfetto: poi, o lo si sogna o lo si impone; o si fugge dalla storia o si imprigiona la storia e il futuro nei determinismi che noi stessi abbiamo messo in movimento.

Condizione di una progettazione storica è quella di non ignorare i condizionamenti del presente e di non pretendere di bloccare il futuro. Occorre muovere dentro le linee di tendenza concretamente già vitali della nostra società, per scioglierle dalle contraddizioni che le indeboliscono reciprocamente, per verificarne le coerenze interne, per liberarle dagli effetti perversi. Non a caso la nostra Costituzione, pur nella precisione dei modelli istituzionali e dei rapporti fra potere e società, fra autorità e cittadino, e nella puntualità di ideali storici concreti, postula un procedimento reale a svolgimento continuo. Governare l'economia quindi è decidere e programmare insieme per indirizzare e valorizzare la creatività autonoma dei singoli e delle formazioni sociali.

APPENDICE ALLA SEZIONE PRIMA

NOTE STATISTICHE

- Allegato 1.* — Conti economici per l'anno 1977. Preconsuntivo - a cura dell'Istituto centrale di statistica.
- Allegato 2.* — Popolazione e forze di lavoro in Italia nel 1977 - a cura dell'Istituto centrale di statistica.
- Allegato 3.* — Costo del lavoro e costo del lavoro per unità di prodotto. Confronti internazionali - a cura dell'Istituto centrale di statistica.

PAGINA BIANCA

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 1

CONTI ECONOMICI PER IL 1977 - PRECONSUNTIVO

TAV. 1

CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI
per gli anni 1975-77

| Aggregati | Cifre assolute (miliardi di lire) | | | Variazioni % | |
|---|--------------------------------------|---------|---------|--------------|---------|
| | 1975 | 1976 | 1977 | 1976-75 | 1977-76 |
| <i>Valori a prezzi correnti</i> | | | | | |
| Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (PIL) | 114.215 | 142.128 | 172.046 | +24,4 | +21,1 |
| Importazioni di beni e servizi (a) | 27.835 | 39.236 | 47.920 | +41,0 | +22,1 |
| Totale risorse | 142.050 | 181.364 | 219.966 | +27,7 | +21,3 |
| Consumi finali interni | 92.897 | 112.918 | 136.952 | +21,6 | +21,3 |
| consumi delle famiglie (b) | 76.744 | 93.089 | 112.452 | +21,3 | +20,8 |
| consumi collettivi | 16.153 | 19.829 | 24.500 | +22,8 | +23,6 |
| Investimenti fissi lordi | 23.753 | 28.810 | 35.597 | +21,3 | +23,6 |
| costruzioni e opere pubbliche | 14.003 | 16.588 | 20.038 | +18,5 | +20,8 |
| macchine, attrezzature e mezzi di trasporto | 9.750 | 12.222 | 15.559 | +25,4 | +27,3 |
| Variazioni delle scorte | — 911 | +4.407 | +1.497 | — | — |
| Esportazioni di beni e servizi (c) | 26.311 | 35.229 | 45.920 | +33,9 | +30,3 |
| <i>Valori a prezzi 1970</i> | | | | | |
| Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (PIL) | 65.086 | 68.752 | 70.287 | + 5,6 | + 2,2 |
| Importazioni di beni e servizi (a) | 12.093 | 13.673 | 14.150 | +13,1 | + 3,5 |
| Totale risorse | 77.179 | 82.425 | 84.437 | + 6,8 | + 2,4 |
| Consumi finali interni | 51.752 | 53.298 | 54.323 | + 3,0 | + 1,9 |
| consumi delle famiglie (b) | 42.738 | 44.110 | 44.970 | + 3,2 | + 2,0 |
| consumi collettivi | 9.014 | 9.188 | 9.353 | + 1,9 | + 1,8 |
| Investimenti fissi lordi | 11.704 | 11.969 | 12.484 | + 2,3 | + 4,3 |
| costruzioni e opere pubbliche | 6.882 | 6.802 | 6.904 | — 1,2 | + 1,5 |
| macchine, attrezzature e mezzi di trasporto | 4.822 | 5.167 | 5.580 | + 7,2 | + 8,0 |
| Variazioni delle scorte | — 340 | +1.329 | +380 | — | — |
| Esportazioni di beni e servizi (c) | 14.063 | 15.829 | 17.250 | +12,6 | + 9,0 |

(a) Al netto dei consumi finali all'estero dei residenti.

(b) Compresi i consumi finali in Italia dei non residenti.

(c) Al netto dei consumi finali in Italia dei non residenti.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 2

PRODOTTO INTERNO LORDO AI PREZZI DI MERCATO (PIL)

per gli anni 1975-77

| Aggregati | Cifre assolute (miliardi di lire) | | | Variazioni % | |
|---|--------------------------------------|--------|--------|--------------|---------|
| | 1975 | 1976 | 1977 | 1976-75 | 1977-76 |
| <i>Valori a prezzi 1970</i> | | | | | |
| Valore aggiunto ai prezzi di mercato (a) | 65.823 | 69.417 | 70.965 | + 5,6 | +2,2 |
| Beni e servizi destinabili alla vendita . . . | 58.607 | 62.056 | 63.472 | + 5,9 | +2,3 |
| agricoltura | 5.369 | 5.194 | 5.116 | — 3,3 | — 1,5 |
| industria | 26.217 | 28.758 | 29.325 | + 9,7 | +2,0 |
| in senso stretto | 21.618 | 24.216 | 24.710 | +12,0 | +2,0 |
| costruzioni e opere pubbliche | 4.599 | 4.542 | 4.615 | — 1,2 | +1,6 |
| servizi | 27.021 | 28.104 | 29.031 | + 4,0 | +3,3 |
| Servizi non destinabili alla vendita | 7.216 | 7.361 | 7.493 | + 2,0 | +1,8 |
| Servizi bancari imputati (—) | 2.085 | 2.210 | 2.276 | + 6,0 | +3,0 |
| Valore aggiunto ai prezzi di mercato (b) | 63.738 | 67.207 | 68.689 | + 5,4 | +2,2 |
| Imposte sulle importazioni | 1.348 | 1.545 | 1.598 | +14,6 | +3,4 |
| TOTALE (PIL) | 65.086 | 68.752 | 70.287 | + 5,6 | +2,2 |

(a) Al lordo dei servizi bancari imputati.

(b) Al netto dei servizi bancari imputati.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 3-A

REDDITI INTERNI DA LAVORO DIPENDENTE

(Costo sostenuto dai datori di lavoro)

Anni 1975-77

| Rami | Cifre assolute (miliardi di lire) | | | Variazioni % | |
|---|--------------------------------------|--------|--------|--------------|---------|
| | 1975 | 1976 | 1977 | 1976-75 | 1977-76 |
| <i>Valori a prezzi correnti</i> | | | | | |
| Beni e servizi destinabili alla vendita . . . | 53.468 | 65.468 | 79.839 | +22,4 | +22,0 |
| Agricoltura | 2.912 | 3.641 | 4.624 | +25,0 | +27,0 |
| Industria (comprese le costruzioni) . . . | 30.071 | 36.737 | 44.567 | +22,2 | +21,3 |
| Servizi | 20.485 | 25.090 | 30.648 | +22,5 | +22,2 |
| Servizi non destinabili alla vendita . . . | 12.369 | 15.294 | 19.133 | +23,6 | +25,1 |
| TOTALE | 65.837 | 80.762 | 98.972 | +22,7 | +22,5 |
| % sul PIL | 57,6 | 56,8 | 57,5 | — | — |

TAV. 3-B

REMUNERAZIONE DEL LAVORO PRESTATO DAI LAVORATORI DIPENDENTI

(Comprensivo degli oneri sociali fiscalizzati)

Anni 1975-77

| Rami | Cifre assolute (miliardi di lire) | | | Variazioni % | |
|---|--------------------------------------|--------|---------|--------------|---------|
| | 1975 | 1976 | 1977 | 1976-75 | 1977-76 |
| <i>Valori a prezzi correnti</i> | | | | | |
| Beni e servizi destinabili alla vendita . . . | 53.468 | 65.468 | 81.139 | +22,4 | +23,9 |
| Agricoltura | 2.912 | 3.641 | 4.624 | +25,0 | +27,0 |
| Industria (comprese le costruzioni) . . . | 30.071 | 36.737 | 45.867 | +22,2 | +24,9 |
| Servizi | 20.485 | 25.090 | 30.648 | +22,5 | +22,2 |
| Servizi non destinabili alla vendita . . . | 12.369 | 15.294 | 19.133 | +23,6 | +25,1 |
| TOTALE | 65.837 | 80.762 | 100.272 | +22,7 | +24,2 |
| % sul PIL | 57,6 | 56,8 | 58,3 | — | — |

POPOLAZIONE E FORZE DI LAVORO IN ITALIA NEL 1977

PREMESSA

La struttura della popolazione italiana con riferimento al lavoro è desunta dalle rilevazioni campionarie sulle forze di lavoro eseguite trimestralmente dall'Istituto centrale di statistica. In particolare i dati presentati nei prospetti che seguono sono medie dei risultati delle tre rilevazioni effettuate nel corso dell'anno 1977, rispettivamente a gennaio, aprile e luglio. Le rilevazioni sulle forze di lavoro sono state ristrutturare all'inizio dell'anno con l'aggiunta di alcuni quesiti al modello di rilevazione, la modifica di alcune definizioni e classificazioni ed una nuova veste di presentazione dei risultati. Gli approfondimenti specifici della nuova serie di indagini hanno migliorato la conoscenza a cadenza trimestrale di alcune modalità dell'attività lavorativa e della ricerca di occupazione, e permesso quindi di cogliere meglio le frange di lavoro precario e accertare la disponibilità a lavorare delle persone in condizione non professionale.

Naturalmente, come sempre accade quando s'introducono modifiche nelle rilevazioni statistiche, ad una migliore possibilità di analisi dell'informazione sul mondo del lavoro corrisponde la perdita di confronti pienamente validi con i risultati precedenti, confronti che sarà possibile effettuare a partire dall'indagine del gennaio 1978 (1).

Essendo le convivenze escluse dalle rilevazioni campionarie, i dati dei prospetti che seguono si riferiscono alla popolazione re-

sidente delle famiglie italiane, al netto delle persone temporaneamente all'estero.

STRUTTURA DELLA POPOLAZIONE DELL'INTERO PAESE.

1. — *Lineamenti generali.*

Su un totale di 55.535.000 italiani (confronta prospetto 1), 21.624.000 appartengono alle forze di lavoro (gruppo 1) e 33 milioni 911 mila alle non forze di lavoro (gruppo 2).

Le forze di lavoro sono costituite da 20.096.000 occupati (gruppo 1.1) e da 1 milione 528 mila persone in cerca di occupazione (gruppo 1.2).

Le non forze di lavoro sono costituite da 18.123.000 persone in età lavorativa, cioè da 14 a 70 anni (gruppo 2.1) e da 15.788.000 persone, pari al 28,5 per cento del totale della popolazione, da considerarsi in età non lavorativa, vale a dire ragazzi fino a 13 anni e anziani oltre i 70 anni (gruppo 2.2).

L'analisi per sesso mostra, nei gruppi di popolazione esaminati, che le donne, pari nel complesso al 51,2 per cento della popolazione, sono rappresentate per il 32,1 per cento nelle forze di lavoro mentre salgono al 63,4 per cento nel gruppo delle non forze di lavoro.

2. — *Occupati.*

Nell'ambito degli occupati, pari a 20 milioni 96 mila unità, 19.159.000 persone (gruppo 1.1.1) sono occupati dichiaratisi tali, mentre le restanti 937.000 (gruppo 1.1.2) sono persone che non si sono dichiarate occupate ma hanno affermato di aver svolto attività lavorativa sia pure ridotta nella set-

(1) L'Istituto centrale di statistica elabora a parte una serie storica degli occupati presenti in Italia, distribuiti per branca di attività economica e per regione. Tale serie assicura i confronti temporali limitatamente all'occupazione.

timana di riferimento e, pertanto, rientrano nella definizione generale di occupato adottata nell'indagine.

Fra gli occupati, il numero dei lavoratori sottoccupati — cioè di coloro che hanno lavorato meno di 26 ore nella settimana di riferimento per mancanza di maggior domanda di lavoro — è pari a 439.000 unità.

L'analisi per sesso mostra che le donne, mentre nel complesso degli occupati pesano per il 30,3 per cento, rappresentano il 29,1 per cento degli occupati dichiarati (gruppo 1.1.1) ed il 53,6 per cento delle persone che pur senza dichiararsi occupate hanno svolto attività lavorativa nella settimana di riferimento (gruppo 1.1.2). Da citare altresì che il peso delle donne è rilevante anche tra i sottoccupati (53,5 per cento).

Nel prospetto 2 gli occupati sono distinti secondo la condizione dichiarata, il settore economico, la posizione nella professione ed il sesso.

Con riferimento al settore di attività economica, il complesso degli occupati si ripartisce nel modo seguente: 3.171.000 nell'agricoltura, 7.681.000 nell'industria e 9 milioni 244 mila nelle altre attività, le quali comprendono le officine e botteghe di riparazione di beni di consumo.

Distribuendo gli occupati secondo la posizione nella professione, i lavoratori dipendenti risultano 14.359.000 (1.186.000 nell'agricoltura, 6.619.000 nell'industria e 6 milioni 554 mila nelle altre attività); i lavoratori indipendenti e coadiuvanti risultano 5.737.000 (1.985.000 nell'agricoltura, 1 milione 62 mila nell'industria e 2.690.000 nelle altre attività).

Sul complesso degli occupati, gli addetti all'agricoltura costituiscono il 15,8 per cento, quelli dell'industria il 38,2 per cento ed infine gli addetti alle altre attività il 46 per cento. Tale distribuzione è notevolmente diversa se si osserva il gruppo delle persone che hanno dichiarato di non possedere occupazione pur avendo svolto attività lavorativa nella settimana di riferimento (937.000 unità). Esse infatti si ripartiscono come segue: 44,0 per cento nell'agricoltura, 20,3 per cento nell'industria e 35,7 per cento

nelle altre attività. È altresì da notare che prevalgono in tale gruppo le persone in condizione di indipendenti e coadiuvanti.

Nella distribuzione secondo la posizione nella professione, i lavoratori dipendenti costituiscono il 71,5 per cento del complesso degli occupati, mentre costituiscono il 73 per cento degli occupati dichiarati e soltanto il 40,4 per cento di quelli « non dichiarati »; gli indipendenti e coadiuvanti sono, invece, per i tre gruppi, rispettivamente il 28,5 per cento, il 27 per cento ed il 59,6 per cento.

3. — *Persone in cerca di occupazione.*

Le persone che, sia pure in differenti situazioni, hanno dichiarato di essere in cerca di occupazione sono 1.528.000. Di esse, 214.000 si sono dichiarate disoccupate, ossia in cerca di una nuova occupazione in seguito alla perdita dell'occupazione precedentemente posseduta e 666.000 hanno affermato di essere in cerca della prima occupazione (gruppo 1.2.1 del prospetto 1); le restanti 648.000 persone, pur essendosi dichiarate inizialmente in condizione non professionale (casalinghe, studenti, ritirati dal lavoro, eccetera) hanno successivamente affermato, nell'ambito della stessa intervista, di cercare lavoro (gruppo 1.2.2).

Tra le persone in cerca di occupazione 1.118.000, pari al 73,2 per cento, sono giovani in età da 14 a 29 anni; di essi 410.000, pari al 36,7 per cento, sono forniti di diploma di scuola media superiore o di laurea.

Il diverso impegno messo nella ricerca di occupazione dagli appartenenti alle categorie citate è posto in rilievo dalle seguenti percentuali: le persone che risultano aver compiuto almeno un'azione concreta di ricerca (2) negli ultimi 30 giorni precedenti l'intervista sono il 64 per cento tra i disoccupati, il 53 per cento fra coloro che si sono dichiarati in cerca di prima occupa-

(2) Cfr. nota al prospetto 1.

zione e del 31 per cento tra coloro che, qualificatisi inizialmente in condizione non professionale, hanno poi affermato di cercare lavoro. In complesso, quindi, una ricerca « attiva » dell'occupazione è stata fatta, nei trenta giorni precedenti l'intervista, soltanto da 693.000 persone. Le rimanenti 835.000 persone del gruppo o hanno compiuto azioni di ricerca in un periodo anteriore ai trenta giorni, oppure non hanno svolto alcuna attività di ricerca, oppure non hanno dato risposta alla relativa domanda.

Le donne, che costituiscono il 56,4 per cento del totale delle persone in cerca di occupazione, sono, nel dettaglio, il 37,4 per cento dei disoccupati, il 50,9 per cento delle persone in cerca di prima occupazione ed il 68,4 per cento delle « altre persone in cerca di lavoro ».

4. — *Tasso di attività e tasso di disoccupazione.*

Il tasso di attività, calcolato rapportando il numero delle persone appartenenti alle forze di lavoro (gruppo 1 del prospetto 1) al totale della popolazione, risulta pari al 38,9 per cento per il complesso dei due sessi, al 54,2 per cento per gli uomini ed al 24,4 per cento per le donne. Lo stesso tasso di attività, calcolato con riferimento alla popolazione in età lavorativa (14-70 anni), risulta pari al 54,2 per cento per il complesso dei due sessi, al 75,4 per cento per gli uomini ed al 34,2 per cento per le donne.

Il tasso di disoccupazione, calcolato rapportando al totale delle forze di lavoro (gruppo 1) il numero delle persone in cerca di occupazione (gruppo 1.2), è pari al 7,1 per cento nel complesso, al 4,5 per cento per gli uomini ed al 12,4 per cento per le donne. Il tasso di disoccupazione giovanile, calcolato rapportando alle forze di lavoro in età 14-29 anni i giovani dello stesso gruppo di età in cerca di occupazione, risulta pari al 17 per cento. Per le forze di lavoro in età di 30 anni in poi il tasso è invece del 2,7 per cento.

5. — *Persone non appartenenti alle forze di lavoro.*

Le persone non appartenenti alle forze di lavoro ammontano, come già si è detto, a 33.911.000 unità, delle quali 18.123.000 (gruppo 2.1 del prospetto 1) sono da considerarsi in età lavorativa (14-70 anni) e 15.788.000 (gruppo 2.2) sono da considerarsi in età non lavorativa in quanto ragazzi fino a 13 anni e anziani oltre i 70.

Il 63,4 per cento delle persone non appartenenti delle forze di lavoro è di sesso femminile; tale percentuale scende al 51,5 per cento delle persone in età non lavorativa e sale al 73,8 per cento di quelle in età lavorativa.

Tra le persone in età lavorativa (gruppo 2.1) 989.000 — pari al 5,5 per cento del totale — hanno affermato di non cercare lavoro ma ritenevano di poter svolgere una attività lavorativa a particolari condizioni: sono, in pratica, persone che non cercano attivamente un lavoro ma sarebbero disposte a lavorare se fossero rimossi certi ostacoli (lontananza dal luogo di lavoro, obblighi di assistenza ai familiari, mancanza di formazione professionale, eccetera). Tale sottogruppo è formato in prevalenza di donne (77,7 per cento). Le rimanenti 17 milioni 134 mila unità sono costituite da persone in età lavorativa che hanno dichiarato di non cercare lavoro non avendo possibilità o interesse a lavorare. È da notare che quest'ultimo sottogruppo è formato da 4.533.000 uomini e 12.601.000 donne: dei primi, 1.933.000 sono studenti e 2.600.000 ritirati dal lavoro, inabili ed in altre condizioni non professionali; delle donne, 8 milioni 772 mila sono casalinghe, 1.669.000 studentesse e 2.160.000 ritirate dal lavoro e in altre condizioni non professionali.

STRUTTURA DELLA POPOLAZIONE NELLE RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE

1. — *Lineamenti generali.*

Nei prospetti 3 e 4 sono riportati alcuni principali dati per ripartizione geografica.

Mentre si rinvia ai suddetti prospetti per quanto riguarda i dati assoluti, si segnala che la struttura della popolazione vede il tasso generale di attività, che per l'Italia è il 38,9 per cento, decrescere man mano che dall'Italia settentrionale (41,9 per cento) si passa all'Italia centrale (39,7 per cento) e all'Italia meridionale e insulare (34,6 per cento).

Lo stesso andamento presentano i tassi di attività specifici dei due sessi: in particolare il tasso maschile, che è 54,2 per cento per l'intero paese, varia dal 56,9 per cento del nord al 50,1 per cento del Mezzogiorno; quello femminile, pari per l'Italia al 24,4 per cento, varia dal 27,8 per cento del nord al 19,8 per cento del Mezzogiorno.

2. — *Occupazione.*

Per quanto concerne l'occupazione, la quota di lavoratori che pur senza dichiararsi occupati hanno affermato di aver svolto attività lavorativa nella settimana di riferimento appare solo lievemente influenzata dalla ripartizione geografica, passando essa dal 4,6 per cento del nord al 4,8 del Mezzogiorno.

La struttura dell'occupazione secondo il settore economico vede nell'Italia settentrionale prevalere l'industria (46,3 per cento) e nell'Italia centrale e nel Mezzogiorno le altre attività — costituite dalle attività terziarie e dalla pubblica amministrazione — con percentuali rispettivamente del 51,9 e 45,8 per cento.

Gli addetti all'agricoltura costituiscono, nelle tre ripartizioni, nell'ordine, le seguenti percentuali del totale: 9,9, 12,5 e 27,8 per cento. Gli addetti all'industria che, come si è detto, rappresentano il 46,3 per cento nel nord, sono il 35,6 per cento nel centro ed il 26,4 per cento nel Mezzogiorno. Gli addetti alle altre attività, infine, sono il 43,8 per cento nel nord, il 51,9 per cento nel centro ed il 45,8 per cento nel Mezzogiorno.

La distribuzione secondo la posizione nella professione, nella quale i lavoratori dipendenti prevalgono sistematicamente sugli indipendenti, presenta una quota di lavoro dipendente decrescente dal nord verso il sud, dove risente della maggiore presenza dei lavoratori agricoli. I lavoratori dipendenti costituiscono infatti il 73 per cento del totale al nord, il 72,2 per cento al centro ed il 68,4 per cento nel Mezzogiorno.

3. — *Ricerca di occupazione.*

Il tasso di disoccupazione, che è pari per l'Italia al 7,1 per cento, è fortemente crescente nel passaggio dal nord verso il sud, tanto da essere pari al 5 per cento nell'Italia settentrionale, al 7,6 per cento nell'Italia centrale e al 10 per cento nell'Italia meridionale e insulare. Merita particolare attenzione il fatto che il tasso di disoccupazione femminile, generalmente più elevato di quello maschile, raggiunge il 18,8 per cento nel Mezzogiorno.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO N. 1

POPOLAZIONE SECONDO IL SESSO, L'ETÀ E L'ATTEGGIAMENTO NEI CONFRONTI DEL LAVORO
(Cifre assolute in migliaia)

| CONDIZIONE | Cifre assolute | | | Composizione % per condizione | | | F — MF % |
|---|----------------|--------|--------|----------------------------------|-------|-------|-------------------|
| | M | F | MF | M | F | MF | |
| 1. PERSONE APPARTENENTI ALLE FORZE DI LAVORO | 14.676 | 6.948 | 21.624 | 54,2 | 24,4 | 38,9 | 32,1 |
| 1.1. Occupati | 11.010 | 6.086 | 20.096 | 51,7 | 21,4 | 36,2 | 30,3 |
| 1.1.1. che hanno dichiarato di essere occupati | 13.575 | 3.384 | 19.159 | 50,1 | 19,5 | 34,5 | 29,1 |
| 1.1.2. che non hanno dichiarato di essere occupati ma hanno affermato di aver svolto ore di lavoro nella settimana di riferimento | 435 | 502 | 937 | 1,6 | 1,8 | 1,7 | 53,6 |
| 1.2. Persone in cerca di occupazione (*) | 666 | 862 | 1.528 | 2,5 | 3,0 | 2,7 | 56,4 |
| 1.2.1. che hanno dichiarato di essere disoccupati o in cerca di prima occupaz. — disoccupati | 461 | 419 | 880 | 1,7 | 1,5 | 1,6 | 47,6 |
| — persone in cerca di prima occupazione | 131 | 80 | 214 | 0,5 | 0,3 | 0,5 | 37,4 |
| 1.2.2. che hanno dichiarato di essere in condizione non professionale (casalinga, studente, ritirato dal lavoro, ecc.) ma ad una successiva domanda della stessa intervista hanno affermato di cercare lavoro | 327 | 329 | 666 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 50,9 |
| 2. PERSONE NON APPARTENENTI ALLE FORZE DI LAVORO | 205 | 443 | 648 | 0,8 | 1,5 | 1,1 | 68,4 |
| 12.408 | 21.503 | 33.911 | 45,8 | 75,6 | 61,1 | 63,4 | |
| 2.1. Persone in età lavorativa (14-70 anni) | 4.754 | 13.369 | 18.123 | 17,6 | 47,0 | 32,6 | 73,8 |
| 2.1.1. che hanno affermato di non cercare lavoro ma ritenevano di poter svolgere una attività lavorativa a particolari condizioni | 221 | 768 | 989 | 0,8 | 2,7 | 1,8 | 77,7 |
| 2.1.2. che hanno affermato di non cercare lavoro non avendo possibilità o interesse a svolgere un'attività lavorativa | 4.533 | 12.601 | 17.134 | 16,8 | 44,3 | 30,8 | 73,5 |
| 2.2. Persone in età non lavorativa (fino a 13 anni ed oltre i 70) | 7.654 | 8.134 | 15.788 | 28,2 | 28,6 | 28,5 | 51,5 |
| Totale popolazione presente (1+2) | 27.084 | 28.451 | 55.335 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 51,2 |

(*) Dai primi dati risulta che 693.000 persone, pari al 45,4% del totale, hanno compiuto nell'ultimo mese almeno una delle azioni concrete di ricerca considerate: iscrizione presso ufficio pubblico di collocamento, iscrizione presso agenzie private di collocamento, visita personale a possibili datori di lavoro, segnalazione a datori di lavoro da parte di amici o conoscenti, invio a datori di lavoro di domande scritte di assunzione o partecipazione a concorsi, inserzione su giornali per richieste di lavoro; risposta ad inserzioni di datori di lavoro pubblicate su giornali.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO N. 2

OCCUPATI SECONDO LA CONDIZIONE, IL SESSO, IL SETTORE DI ATTIVITÀ
ECONOMICA E LA POSIZIONE

(Cifre assolute in migliaia)

| SETTORI POSIZIONI | OCCUPATI | | | | | | | | |
|----------------------|---|---|----|-----------|---|----|--------|---|----|
| | Che hanno dichiarato di essere occupati | | | Altri (*) | | | Totale | | |
| | M | F | MF | M | F | MF | M | F | MF |

CIFRE ASSOLUTE

| | | | | | | | | | |
|--------------------------|--------|-------|--------|-----|-----|-----|--------|-------|--------|
| AGRICOLTURA | 1.844 | 915 | 2.759 | 200 | 212 | 412 | 2.044 | 1.127 | 3.171 |
| — dipendenti | 725 | 404 | 1.129 | 31 | 26 | 57 | 756 | 430 | 1.186 |
| — indipendenti | 1.119 | 511 | 1.630 | 169 | 186 | 355 | 1.288 | 697 | 1.985 |
| INDUSTRIA | 5.817 | 1.674 | 7.491 | 98 | 92 | 190 | 5.915 | 1.766 | 7.681 |
| — dipendenti | 4.985 | 1.600 | 6.485 | 70 | 64 | 134 | 5.055 | 1.564 | 6.619 |
| — indipendenti | 832 | 174 | 1.006 | 28 | 28 | 56 | 860 | 202 | 1.062 |
| ALTRE ATTIVITÀ | 5.914 | 2.995 | 8.909 | 137 | 198 | 335 | 6.051 | 3.193 | 9.244 |
| — dipendenti | 4.136 | 2.230 | 6.366 | 75 | 113 | 188 | 4.21 | 2.343 | 6.554 |
| — indipendenti | 1.778 | 765 | 2.543 | 62 | 85 | 147 | 1.840 | 850 | 2.590 |
| TOTALE | 13.575 | 6.584 | 19.159 | 435 | 502 | 937 | 14.010 | 6.086 | 20.096 |
| — dipendenti | 9.845 | 4.134 | 13.980 | 176 | 203 | 379 | 10.022 | 4.337 | 14.359 |
| — indipendenti | 3.729 | 1.450 | 5.179 | 259 | 299 | 558 | 3.988 | 1.749 | 5.737 |

COMPOSIZIONE % PER SESSO

| | | | | | | | | | |
|--------------------------|------|------|-------|------|------|-------|------|------|-------|
| AGRICOLTURA | 66,8 | 33,2 | 100,0 | 48,5 | 51,5 | 100,0 | 64,5 | 35,5 | 100,0 |
| — dipendenti | 64,2 | 35,8 | 100,0 | 54,4 | 45,6 | 100,0 | 63,7 | 36,3 | 100,0 |
| — indipendenti | 68,7 | 31,3 | 100,0 | 47,6 | 52,4 | 100,0 | 64,9 | 35,1 | 100,0 |
| INDUSTRIA | 77,7 | 22,3 | 100,0 | 51,6 | 48,4 | 100,0 | 77,0 | 23,0 | 100,0 |
| — dipendenti | 76,9 | 23,1 | 100,0 | 52,2 | 47,8 | 100,0 | 76,4 | 23,5 | 100,0 |
| — indipendenti | 82,7 | 17,3 | 100,0 | 50,0 | 50,0 | 100,0 | 81,0 | 19,0 | 100,0 |
| ALTRE ATTIVITÀ | 66,4 | 33,6 | 100,0 | 38,5 | 59,1 | 100,0 | 65,5 | 34,5 | 100,0 |
| — dipendenti | 65,0 | 35,0 | 100,0 | 39,9 | 60,1 | 100,0 | 64,3 | 35,7 | 100,0 |
| — indipendenti | 69,9 | 30,1 | 100,0 | 48,2 | 51,8 | 100,0 | 68,4 | 31,6 | 100,0 |
| TOTALE | 70,9 | 29,1 | 100,0 | 46,4 | 53,6 | 100,0 | 69,7 | 30,3 | 100,0 |
| — dipendenti | 70,4 | 29,6 | 100,0 | 46,4 | 53,5 | 100,0 | 69,3 | 30,7 | 100,0 |
| — indipendenti | 72,0 | 28,0 | 100,0 | 46,4 | 53,6 | 100,0 | 69,5 | 30,5 | 100,0 |

COMPOSIZIONE % PER SETTORE E POSIZIONE

| | | | | | | | | | |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| AGRICOLTURA | 13,6 | 16,4 | 14,4 | 46,0 | 42,2 | 44,0 | 14,6 | 18,5 | 15,8 |
| — dipendenti | 5,3 | 7,2 | 5,9 | 7,1 | 5,2 | 6,1 | 5,4 | 7,1 | 5,9 |
| — indipendenti | 8,3 | 9,2 | 8,5 | 38,9 | 37,0 | 37,9 | 9,2 | 11,4 | 9,9 |
| INDUSTRIA | 42,8 | 30,0 | 39,1 | 22,5 | 18,3 | 20,3 | 42,2 | 29,0 | 38,2 |
| — dipendenti | 35,7 | 26,9 | 33,8 | 16,1 | 12,7 | 14,3 | 36,1 | 25,7 | 32,9 |
| — indipendenti | 6,1 | 3,1 | 5,3 | 6,4 | 5,5 | 6,0 | 6,1 | 3,3 | 5,3 |
| ALTRE ATTIVITÀ | 43,6 | 53,6 | 46,5 | 31,5 | 39,5 | 35,7 | 43,8 | 52,5 | 46,0 |
| — dipendenti | 30,5 | 39,9 | 33,2 | 17,2 | 22,5 | 20,0 | 30,1 | 38,5 | 32,6 |
| — indipendenti | 13,1 | 13,7 | 13,3 | 14,3 | 17,0 | 15,7 | 13,1 | 14,0 | 13,4 |
| TOTALE | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| — dipendenti | 72,5 | 74,0 | 73,0 | 40,5 | 40,4 | 40,4 | 71,5 | 71,3 | 71,5 |
| — indipendenti | 27,5 | 25,0 | 27,0 | 59,5 | 59,6 | 59,6 | 28,5 | 28,7 | 28,5 |

(*) Persone che non hanno dichiarato di essere occupate, ma hanno affermato di aver svolto ore di lavoro nella settimana di riferimento.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO N. 3

POPOLAZIONE SECONDO LA CONDIZIONE, LA RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E IL SESSO
(Migliaia)

| RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE | FORZE DI LAVORO | | | | | | | NON FORZE DI LAVORO | | To- tale | |
|---|--|--------------|--------|-----------------------------------|--|--------------|-------------|------------------------|--------|-------------|--------------------------------------|
| | Occupati | | | | Persone in cerca di occupazione | | | To- tale | N. | | Di cui: di- spo- ste (c) |
| | Che hanno dichia- rato di essere occupati | Altri (a) | Totale | | Che hanno dichia- rato di essere disoccu- pati o in cerca di prima occupazio- ne | Altri (b) | To- tale | | | | |
| | | | N. | Di cui: sot- toccu- pati | | | | | | | |
| M A S C H I | | | | | | | | | | | |
| Italia Settentrionale (d) . . . | 6.612 | 203 | 6.815 | 93 | 133 | 83 | 216 | 7.031 | 5.325 | 84 | 12.356 |
| — Nord-Occidentale . . . | 3.985 | 112 | 4.097 | 48 | 87 | 48 | 135 | 4.232 | 3.150 | 47 | 7.382 |
| — Nord-Orientale . . . | 2.627 | 91 | 2.718 | 45 | 46 | 35 | 81 | 2.799 | 2.175 | 37 | 4.974 |
| Italia Centrale (e) . . . | 2.640 | 78 | 2.718 | 32 | 105 | 42 | 147 | 2.865 | 2.315 | 50 | 5.180 |
| Italia Meridionale ed Insu- lare (f) | 4.323 | 154 | 4.477 | 79 | 223 | 80 | 303 | 4.700 | 4.768 | 87 | 9.548 |
| ITALIA . . . | 13.575 | 435 | 14.010 | 204 | 461 | 205 | 666 | 14.676 | 12.408 | 221 | 27.084 |
| F E M M I N E | | | | | | | | | | | |
| Italia Settentrionale (d) . . . | 3.045 | 260 | 3.305 | 101 | 153 | 162 | 315 | 3.620 | 9.425 | 315 | 13.045 |
| — Nord-Occidentale . . . | 1.838 | 133 | 1.971 | 4 | 89 | 97 | 186 | 2.157 | 5.650 | 168 | 7.817 |
| — Nord-Orientale . . . | 1.207 | 127 | 1.334 | 53 | 64 | 65 | 129 | 1.463 | 3.765 | 147 | 5.228 |
| Italia Centrale (e) . . . | 1.071 | 106 | 1.177 | 35 | 95 | 80 | 175 | 1.352 | 4.082 | 167 | 5.434 |
| Italia Meridionale ed Insu- lare (f) | 1.468 | 136 | 1.604 | 99 | 171 | 201 | 372 | 1.976 | 7.996 | 286 | 9.972 |
| ITALIA . . . | 5.584 | 502 | 6.086 | 235 | 419 | 443 | 862 | 6.948 | 21.503 | 768 | 28.451 |
| M A S C H I E F E M M I N E | | | | | | | | | | | |
| Italia Settentrionale (d) . . . | 9.657 | 463 | 10.120 | 19 | 286 | 245 | 531 | 10.651 | 14.750 | 399 | 25.401 |
| — Nord-Occidentale . . . | 5.823 | 245 | 6.068 | 96 | 176 | 145 | 321 | 6.389 | 8.810 | 215 | 15.199 |
| — Nord-Orientale . . . | 3.831 | 218 | 4.052 | 98 | 110 | 100 | 210 | 4.262 | 5.940 | 184 | 10.202 |
| Italia Centrale (e) . . . | 3.711 | 184 | 3.895 | 67 | 200 | 122 | 322 | 4.217 | 6.397 | 217 | 10.614 |
| Italia Meridionale ed Insu- lare (f) | 5.791 | 290 | 6.081 | 178 | 394 | 281 | 675 | 6.756 | 12.764 | 373 | 19.520 |
| ITALIA . . . | 19.149 | 937 | 20.096 | 439 | 880 | 648 | 1.528 | 21.624 | 33.911 | 989 | 55.535 |

(a) Persone che non hanno dichiarato di essere occupate, ma hanno affermato di aver svolto ore di lavoro nella settimana di riferimento.

(b) Persone che hanno dichiarato di essere in condizione non professionale (casalinga, studente, ritirato dal lavoro, ecc.) ma da una successiva domanda della stessa intervista hanno affermato di cercare lavoro.

(c) Persone non appartenenti alle forze di lavoro, in età 14-70 anni, che hanno affermato di non cercare lavoro ma ritenevano di poter svolgere un'attività lavorativa a particolari condizioni.

(d) Piemonte, Val d'Aosta, Lombardia, Liguria (Italia Nord-Occidentale); Tre Venezie, Emilia-Romagna (Italia Nord-Orientale).

(e) Toscana, Umbria, Marche, Lazio.

(f) Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO N. 4

OCCUPATI SECONDO LA CONDIZIONE, IL SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA,
LA RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E IL SESSO

(Migliaia)

| RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE | CHE HANNO DICHIARATO DI ESSERE OCCUPATI | | | | ALTRI (a) | | | | TOTALE | | | |
|-----------------------------|--|------|---------------|-------------|-----------|------|---------------|-------------|--------|------|---------------|-------------|
| | Agr. | Ind. | Altre att. | To- tale | Agr. | Ind. | Altre att. | To- tale | Agr. | Ind. | Altre att. | To- tale |

A. — OCCUPATI IN COMPLESSO

M A S C H I

| | | | | | | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|--------|-----|----|-----|-----|-------|-------|-------|--------|
| Italia Settentrionale (b) | 599 | 3.409 | 2.604 | 6.612 | 88 | 48 | 67 | 203 | 687 | 3.457 | 2.671 | 6.815 |
| — Nord-Occidentale | 252 | 2.226 | 1.507 | 5.985 | 44 | 29 | 39 | 112 | 296 | 2.255 | 1.546 | 4.097 |
| — Nord-Orientale | 347 | 1.183 | 1.097 | 2.627 | 44 | 19 | 28 | 91 | 391 | 1.202 | 1.125 | 2.718 |
| Italia Centrale (c) | 291 | 1.050 | 1.319 | 2.610 | 34 | 16 | 28 | 78 | 325 | 1.046 | 1.347 | 2.718 |
| Italia Meridionale ed In- sulare (d) | 954 | 1.378 | 1.991 | 4.323 | 78 | 34 | 42 | 154 | 1.032 | 1.412 | 2.033 | 4.477 |
| ITALIA | 1.844 | 5.817 | 5.914 | 13.575 | 200 | 98 | 137 | 435 | 2.044 | 5.915 | 6.051 | 14.010 |

F E M M I N E

| | | | | | | | | | | | | |
|---|-----|-------|-------|-------|-----|----|-----|-----|-------|-------|-------|-------|
| Italia Settentrionale (b) | 217 | 1.182 | 1.646 | 3.045 | 95 | 48 | 117 | 260 | 312 | 1.230 | 1.763 | 3.305 |
| — Nord-Occidentale | 93 | 779 | 966 | 1.838 | 38 | 26 | 69 | 133 | 131 | 805 | 1.035 | 1.971 |
| — Nord-Orientale | 124 | 403 | 680 | 1.207 | 57 | 22 | 48 | 127 | 181 | 425 | 728 | 1.334 |
| Italia Centrale (c) | 117 | 316 | 638 | 1.071 | 43 | 25 | 38 | 106 | 160 | 341 | 676 | 1.177 |
| Italia Meridionale ed In- sulare (d) | 581 | 176 | 711 | 1.468 | 74 | 19 | 43 | 136 | 655 | 195 | 754 | 1.604 |
| ITALIA | 915 | 1.674 | 2.995 | 4.584 | 212 | 92 | 198 | 502 | 1.127 | 1.766 | 3.193 | 6.086 |

M A S C H I E F E M M I N E

| | | | | | | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|--------|-----|-----|-----|-----|-------|-------|-------|--------|
| Italia Settentrionale (b) | 816 | 4.591 | 4.250 | 9.657 | 183 | 96 | 184 | 463 | 999 | 4.687 | 4.434 | 10.120 |
| — Nord-Occidentale | 345 | 3.005 | 2.473 | 5.823 | 82 | 55 | 108 | 245 | 427 | 3.060 | 2.581 | 6.068 |
| — Nord-Orientale | 471 | 1.586 | 1.777 | 3.834 | 101 | 41 | 76 | 218 | 572 | 1.627 | 1.853 | 4.052 |
| Italia Centrale (c) | 408 | 1.346 | 1.957 | 3.711 | 77 | 41 | 66 | 184 | 485 | 1.387 | 2.023 | 3.895 |
| Italia Meridionale ed In- sulare (d) | 1.535 | 1.554 | 2.702 | 5.791 | 152 | 53 | 85 | 290 | 1.687 | 1.607 | 2.787 | 6.081 |
| ITALIA | 2.759 | 7.491 | 8.909 | 19.159 | 412 | 190 | 335 | 937 | 3.171 | 7.681 | 9.244 | 20.096 |

(a) Persone che non hanno dichiarato di essere occupate, ma hanno affermato di aver svolto ore di lavoro nella settimana di riferimento.

(b) Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria (Italia Nord-Occidentale); Tre Venezie, Emilia-Romagna (Italia Nord-Orientale).

(c) Toscana, Umbria, Marche, Lazio.

(d) Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: PROSPETTO N. 4

OCCUPATI SECONDO LA CONDIZIONE, IL SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA,
LA RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E IL SESSO

(Migliaia)

| RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE | CHE HANNO DICHIARATO DI ESSERE OCCUPATI | | | | ALTRI (a) | | | | TOTALE | | | |
|-----------------------------|--|------|---------------|-------------|-----------|------|---------------|-------------|--------|------|---------------|-------------|
| | Agr. | Ind. | Altre att. | To- tale | Agr. | Ind. | Altre att. | To- tale | Agr. | Ind. | Altre att. | To- tale |

B. — OCCUPATI ALLE DIPENDENZE

M A S C H I

| | | | | | | | | | | | | |
|---|-----|-------|-------|-------|----|----|----|-----|-----|-------|-------|--------|
| Italia Settentrionale (b) . . . | 142 | 2.961 | 1.753 | 4.856 | 9 | 32 | 37 | 78 | 157 | 2.993 | 1.790 | 4.934 |
| — Nord-Occidentale . . . | 52 | 1.987 | 1.012 | 3.051 | 4 | 21 | 22 | 47 | 56 | 2.008 | 1.034 | 3.098 |
| — Nord-Orientale . . . | 90 | 974 | 741 | 1.805 | 5 | 11 | 15 | 31 | 95 | 985 | 756 | 1.836 |
| Italia Centrale (c) . . . | 95 | 864 | 975 | 1.934 | 5 | 12 | 14 | 31 | 100 | 876 | 989 | 1.965 |
| Italia Meridionale ed In- sulare (d) | 488 | 1.160 | 1.408 | 3.056 | 17 | 26 | 24 | 67 | 505 | 1.186 | 1.432 | 3.123 |
| ITALIA . . . | 725 | 4.985 | 4.136 | 9.846 | 31 | 70 | 75 | 176 | 756 | 5.055 | 4.211 | 10.022 |

F E M M I N E

| | | | | | | | | | | | | |
|---|-----|-------|-------|-------|----|----|-----|-----|-----|-------|-------|-------|
| Italia Settentrionale (b) . . . | 56 | 1.094 | 1.202 | 2.352 | 6 | 31 | 67 | 104 | 62 | 1.125 | 1.269 | 2.456 |
| — Nord-Occidentale . . . | 11 | 738 | 707 | 1.456 | 2 | 17 | 40 | 59 | 13 | 755 | 747 | 1.515 |
| — Nord-Orientale . . . | 45 | 356 | 495 | 896 | 4 | 14 | 27 | 45 | 49 | 370 | 522 | 941 |
| Italia Centrale (c) . . . | 29 | 275 | 494 | 798 | 4 | 22 | 22 | 48 | 33 | 297 | 516 | 846 |
| Italia Meridionale ed In- sulare (d) | 319 | 131 | 534 | 984 | 16 | 11 | 24 | 51 | 335 | 142 | 558 | 1.035 |
| ITALIA . . . | 404 | 1.500 | 2.230 | 4.134 | 26 | 64 | 113 | 203 | 430 | 1.564 | 2.343 | 4.337 |

M A S C H I E F E M M I N E

| | | | | | | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|--------|----|-----|-----|-----|-------|-------|-------|--------|
| Italia Settentrionale (b) . . . | 198 | 4.055 | 2.955 | 7.208 | 15 | 63 | 104 | 182 | 213 | 4.118 | 3.059 | 7.390 |
| — Nord-Occidentale . . . | 63 | 2.725 | 1.719 | 4.507 | 6 | 38 | 62 | 106 | 69 | 2.763 | 1.781 | 4.613 |
| — Nord-Orientale . . . | 135 | 1.330 | 1.236 | 2.701 | 9 | 26 | 42 | 76 | 144 | 1.355 | 1.278 | 2.777 |
| Italia Centrale (c) . . . | 124 | 1.139 | 1.469 | 2.732 | 9 | 34 | 36 | 79 | 133 | 1.173 | 1.505 | 2.811 |
| Italia Meridionale ed In- sulare (d) | 807 | 1.291 | 1.942 | 4.040 | 33 | 37 | 48 | 118 | 840 | 1.328 | 1.990 | 4.158 |
| ITALIA . . . | 1.129 | 6.485 | 6.366 | 13.980 | 57 | 134 | 188 | 379 | 1.186 | 6.619 | 6.554 | 14.359 |

(a) Persone che non hanno dichiarato di essere occupate, ma hanno affermato di aver svolto ore di lavoro nella settimana di riferimento.

(b) Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria (Italia Nord-Occidentale); Tre Venezie, Emilia-Romagna (Italia Nord-Orientale).

(c) Toscana, Umbria, Marche, Lazio.

(d) Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

ALLEGATO 3

COSTO DEL LAVORO E COSTO DEL LAVORO PER UNITA' DI PRODOTTO
(Confronti internazionali)

1. Costo orario del lavoro nell'industria manifatturiera.

1. 1. — Secondo i dati pubblicati recentemente dall'Istituto statistico delle Comunità Europee (1), nel 1975, il costo orario della manodopera nell'industria manifatturiera (operai e impiegati), espresso in « Eur » — vale a dire nell'unità di conto della Comunità, essenzialmente basata sul cambio ufficiale delle monete nazionali rispetto al dollaro — era il seguente:

| | | Indici Italia =100 |
|----------------------------|--------------|--------------------------|
| Olanda | « Eur » 5,70 | 163 |
| Belgio | » 5,50 | 157 |
| Lussemburgo | » 5,50 | 157 |
| Danimarca | » 5,30 | 151 |
| Germania Rep. Fed. | » 5,20 | 149 |
| Francia | » 4,20 | 120 |
| Italia | » 3,50 | 100 |
| Regno Unito | » 2,70 | 77 |

Da questi dati dovrebbe dedursi che il costo del lavoro sarebbe per l'Italia ed ancor più per il Regno Unito, minore di quelli degli altri Paesi della Comunità. Ma questa deduzione non è corretta soprattutto perchè il criterio della conversione delle monete nazionali in « Eur », se può essere valido per altre finalità, risulta fuorviante (2) ai

(1) Statistiche generali delle Comunità, 1977, tab. 117, pp. 150-151.

(2) Ciò venne avvertito dalla stessa Comunità nell'introduzione ai « Conti nazionali 1960-1975 », pag. VII, ove si legge: « È importante sottolineare che le parità monetarie non riflettono i rapporti fra i vari poteri di acquisto interni delle monete. Il confronto dei dati in Eur dei Paesi non fornisce una misura delle differenze di livello reale fra Paesi. Una migliore comparabilità dei principali aggregati di contabilità nazionale non può essere ottenuta che convertendo le monete in Eur mediante tassi che esprimano le parità di potere d'acquisto ».

fini del confronto del potere di acquisto dei lavoratori dell'industria nei vari Paesi per le ragioni appresso illustrate.

1. 2. — Il motivo fondamentale per cui i dati sul costo del lavoro espressi in « Eur » non sono significativi risiede nella circostanza che essi non rispecchiano correttamente i rapporti tra i poteri di acquisto all'interno dei singoli Paesi. Infatti, la quantità di beni e servizi che può essere acquistata nei Paesi stessi dipende sostanzialmente dal livello dei prezzi praticati nei rispettivi mercati e, quindi, dai « tassi di equivalenza del potere di acquisto al consumo » che vengono determinati dalla stessa Comunità europea, in base ad un'indagine periodica sui prezzi al dettaglio di circa 700 beni e servizi eseguita in tutte le capitali dei Paesi membri. Ad esempio, per la Germania il costo orario di 5,20 Eur è stato calcolato in base al tasso ufficiale di lire 262,46, mentre in realtà il « tasso di equivalenza del potere di acquisto » risultava pari soltanto a 205,33 (3).

1. 3. — Se la trasformazione del costo orario del lavoro, calcolato in moneta nazionale, viene correttamente eseguita in base ai « tassi di equivalenza del potere di acquisto

(3) EUROSTAT, *Inchiesta sui prezzi al dettaglio e tassi di equivalenza del potere di acquisto al consumo*, Lussemburgo, 1975, tav. 1, pag. 1, dalla quale si ricava ad esempio che in Italia nel 1975 con 100 lire si acquistava la stessa quantità di beni e servizi che in Germania si comperava con marchi 0,487. Da ciò si deduce che in Italia si dovevano spendere lire 205,33 (= 100:0,487) per comperare la stessa quantità di beni e servizi che si acquistava in Germania. In maniera analoga sono stati determinati i tassi di equivalenza in lire per tutti i Paesi della Comunità.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

al consumo » si ottengono i seguenti valori espressi tutti in lire italiane:

| | Lire | Indici Italia =100 |
|----------------------------|-------|--------------------------|
| Lussemburgo | 4.155 | 137 |
| Olanda | 4.104 | 135 |
| Belgio | 3.816 | 126 |
| Germania Rep. Fed. | 3.428 | 113 |
| Danimarca | 3.123 | 103 |
| Italia | 3.040 | 100 |
| Francia | 2.832 | 93 |
| Regno Unito | 2.296 | 76 |

Da questi dati si desume che il dislivello dei costi unitari del lavoro in Italia rispetto agli altri Paesi risulta notevolmente inferiore a quello dei corrispondenti dati espressi in Eur. Per di più il costo unitario per la Francia risulta minore di quello italiano. Quanto al Regno Unito, il valore particolarmente basso del costo del lavoro è imputabile alla circostanza che, mentre negli altri Paesi gli oneri sociali son compresi, sia pure in diversa misura, nel costo del lavoro, in Inghilterra essi risultano quasi interamente fiscalizzati e quindi non compresi nel costo del lavoro a carico dell'impresa.

1. 4. — In realtà, il costo effettivo orario del lavoro nel nostro Paese risulta ancora più elevato di quello sopraindicato (lire 3.040) a causa degli accantonamenti ai fondi di quiescenza che le imprese sono tenute ad effettuare per far fronte alla indennità di fine lavoro: istituto, questo, che o non esiste o esiste in limitata misura negli altri Paesi. Pertanto, se si tenesse conto anche di tale elemento aggiuntivo, si può stimare che il costo del lavoro italiano risulterebbe ancora più alto di quello francese e sarebbe superato di poco da quello della Germania Federale e di circa un 20-30 per cento da quello dei Paesi del Benelux.

1. 5. — Al divario relativamente contenuto esistente fra i costi orari del lavoro si contrappongono differenze di gran lunga maggiori fra i Paesi della Comunità per quanto attiene al reddito *pro capite*, come si rileva

dai dati che seguono espressi anch'essi in lire ed ottenuti attraverso i tassi di equivalenza del potere di acquisto al consumo:

| | Lire | Indici Italia =100 |
|----------------------------|-------|--------------------------|
| Lussemburgo | 3.508 | 174 |
| Germania Rep. Fed. | 3.420 | 170 |
| Belgio | 3.301 | 164 |
| Olanda | 3.247 | 161 |
| Francia | 3.233 | 161 |
| Danimarca | 3.111 | 155 |
| Regno Unito | 2.587 | 129 |
| Italia | 2.013 | 100 |

Se si confrontano gli indici Italia=100 di questa graduatoria con gli indici del costo orario del lavoro riportati al punto 1. 3 (ancorchè in questi ultimi anni non si sia tenuto conto degli accantonamenti ai fondi di quiescenza), si rileva che, per quanto concerne il costo del lavoro, la situazione dei lavoratori dipendenti dell'industria in Italia, relativamente al basso reddito *pro capite* del nostro Paese, è migliore di quella esistente negli altri Stati della Comunità. Così, ad esempio, la Germania Federale ha un reddito *pro capite* che supera del 70 per cento quello dell'Italia, ma ha un costo del lavoro del settore industriale che supera soltanto del 13 per cento quello italiano.

2. Costo del lavoro per unità di prodotto nell'industria.

2. 1. — Per effettuare confronti internazionali abbastanza significativi del costo del lavoro per unità di prodotto nell'industria, partendo da dati di base espressi in moneta nazionale (che pertanto non richiedono trasformazioni di sorta per tener conto dei tassi dei cambi o di equivalenza) si può fare ricorso al seguente rapporto percentuale:

Reddito pro-capite (retribuzioni lorde più oneri sociali) dei lavoratori dipendenti nell'industria diviso il *Prodotto pro-capite* di tutti gli occupati nell'industria (dipendenti e indipendenti).

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il denominatore coincide con la produttività apparente del lavoro (prodotto per unità di lavoro). Pertanto, il rapporto misura la quota parte del prodotto per unità di lavoro di tutti gli occupati che viene assorbita dal reddito *pro capite* (retribuzioni lorda più oneri sociali) dei soli lavoratori dipendenti (4).

L'anzidetto rapporto — comunemente denominato « costo del lavoro per unità di prodotto » — assume, nella media del triennio 1973-75, i seguenti valori (5):

| | |
|-----------------------|------|
| Italia | 79,7 |
| Regno Unito | 76,0 |
| Belgio | 71,9 |
| Germania R.F. | 70,1 |
| Danimarca | 66,2 |
| Lussemburgo | 64,1 |
| Olanda | 61,9 |

Come si vede, il costo del lavoro per unità di prodotto risulta massimo nel nostro Paese seguito, a distanza relativamente piccola, dal Regno Unito e, a distanza maggiore, talora di molto, dagli altri Paesi.

(4) Così, ad esempio, per la Germania federale nel 1974 il reddito *pro capite* dei lavoratori dipendenti dell'industria fu di marchi 25.380, mentre il prodotto *pro capite* di tutti gli occupati fu di 35.943. Pertanto, il costo del lavoro *pro capite* risultò uguale al 70,6 per cento del prodotto per occupato. Nella media degli anni 1973-74 il rapporto stesso diventa pari a 70,1 per cento.

(5) I dati si riferiscono alla media del triennio 1973-75, eccezion fatta per la Germania federale, il Regno Unito e la Danimarca, per i quali si riferiscono al solo biennio 1973-74. Il dato per la Francia non è stato calcolato in quanto non si dispone dei dati di base per l'industria.

2.2. — La dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto nell'industria tra il 1970 e il 1976 è stata (cfr. graf. 1) molto più accentuata in Italia che negli altri Paesi. Infatti, contro un aumento del 134 per cento (che peraltro raggiunge il 136 per cento in base ai dati definitivi) si hanno aumenti del 76 per cento per la Francia e la Danimarca; del 56-59 per cento per l'Olanda e il Belgio; del 40 per cento per la Germania e del 34 per cento soltanto per gli Stati Uniti d'America.

3. *Redditi da lavoro dipendente, produttività e prezzi in Italia per l'intero sistema economico.*

3.1. — Il principale fattore che negli anni 1970-76 ha determinato in Italia un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto molto più elevato di quello della maggioranza degli altri Paesi (cfr. 2.1) dipende dalla circostanza che (cfr. graf. 2), mentre negli anni 1965-69 l'aumento del reddito medio da lavoro dipendente superava di poco l'incremento del prodotto per occupato, nel periodo 1970-76 l'aumento del reddito da lavoro ha superato di gran lunga quello della produttività; anzi, nel 1975, si è avuto un forte incremento del reddito da lavoro *pro capite*, nonostante la diminuzione del prodotto per occupato.

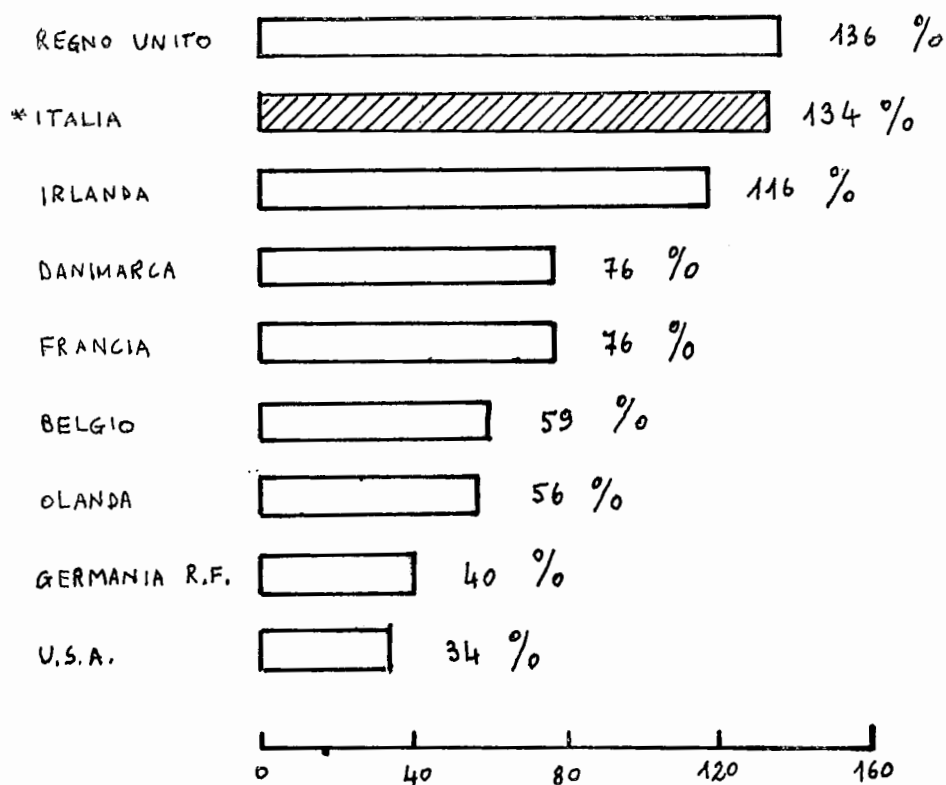
3.2. — A determinare la situazione sopra sommariamente delineata ha contribuito il fatto che nel periodo dal 1965 al 1976 i redditi medi da lavoro dipendente sono cresciuti sempre più dei prezzi al consumo (cfr. graf. 3) e, per conseguenza, i salari in termini reali sono aumentati in tutti gli anni.

GRAFICO N. 1

COSTI SALARIALI PER UNITA' DI VALORE AGGIUNTO LORDO A PREZZI COSTANTI
NELL'INDUSTRIA (edilizia compresa)

(Costo del lavoro per unità di prodotto)

Variazioni percentuali dal 1970 al 1976



Fonte: Commissione delle Comunità Europee: La situazione economica delle Comunità (Rapporto trimestrale), 1/1977, pag. 28.

* Per l'Italia in base ai dati definitivi la variazione è stata del 136 per cento cioè pari a quella del Regno Unito.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

GRAFICO N. 2

REDDITI MEDI DA LAVORO DIPENDENTE (a prezzi correnti) E PRODOTTO LORDO PER OCCUPATO (a prezzi costanti)
 INTERO SISTEMA ECONOMICO

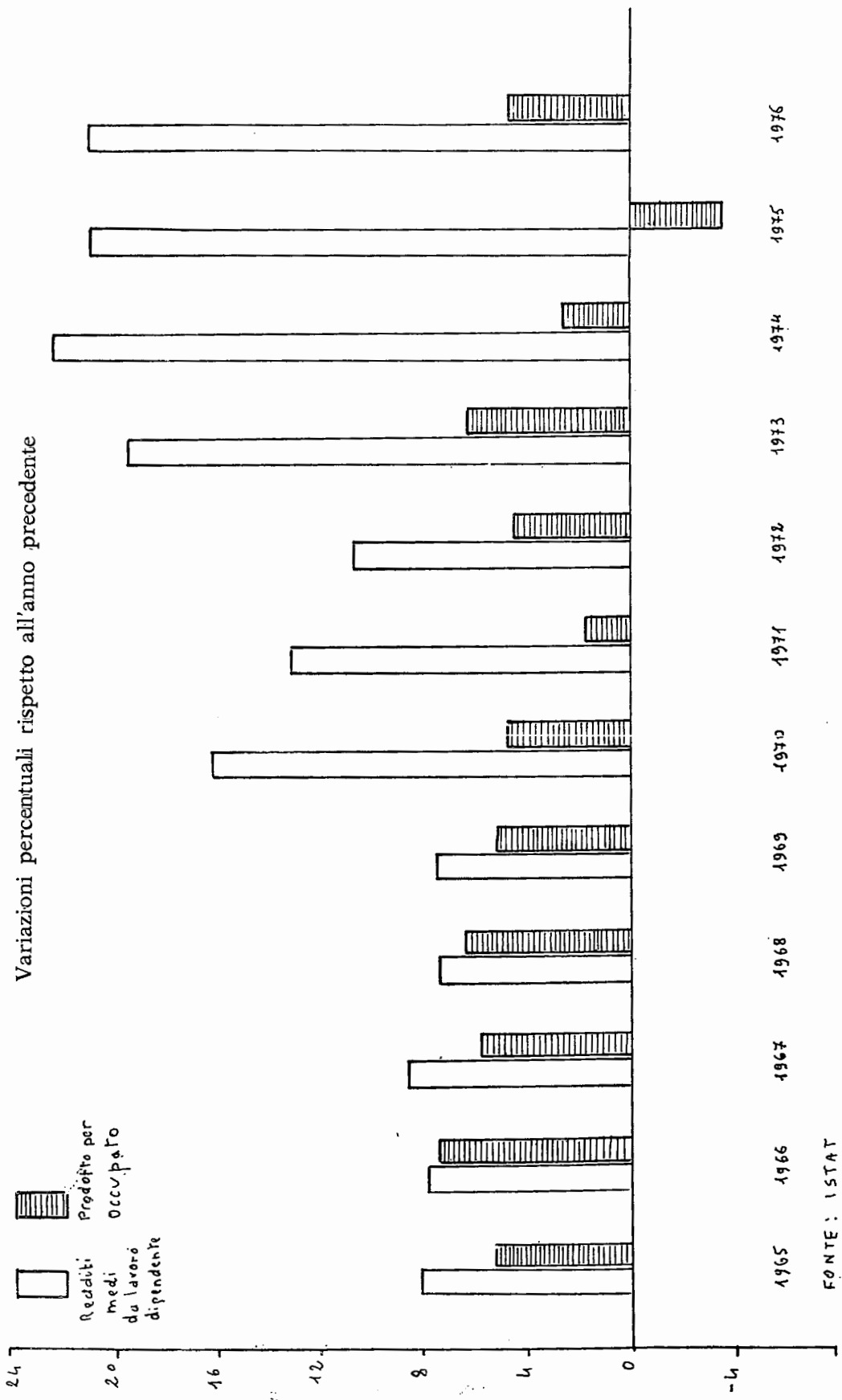
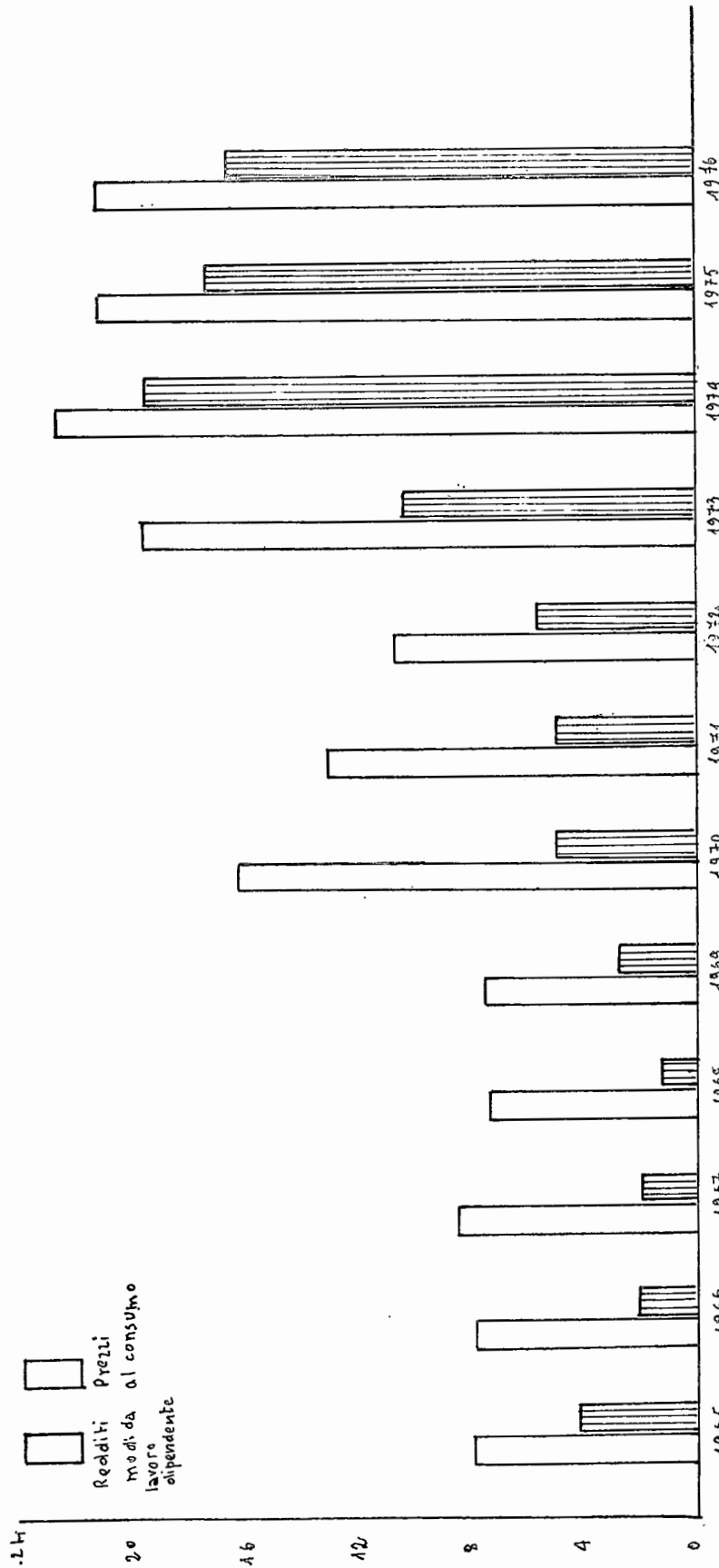


GRAFICO N. 3

REDDITI MEDI DA LAVORO DIPENDENTE (a prezzi correnti) E PREZZI AL CONSUMO PER LE FAMIGLIE DI OPERAI E IMPIEGATI

INTERO SISTEMA ECONOMICO

Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente



FONTE : ISTAT