

ATTI PARLAMENTARI
VII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. XXVI}
N. 1

PROGRAMMA TRIENNALE
1979-1981

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri alla Presidenza
il 15 gennaio 1979

PAGINA BIANCA

PROGRAMMA TRIENNALE

1979-1981

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

INTRODUZIONE	Pag. 7
LA STRATEGIA	
L'economia italiana: gli antefatti	» 9
Un andamento declinante	» 10
Fattori di instabilità	» 11
La finanza pubblica	» 13
Il costo del lavoro	» 17
Necessità di una svolta	» 19
Una strategia pluriennale	» 20
Il metodo	» 21
Gli obiettivi	» 24
Le condizioni	» 27
Le politiche	» 30
Gli effetti	» 37
Il quadro internazionale e l'Europa	» 40
TAVOLE STATISTICHE	» 43
LE AZIONI	» 58
<i>Gli interventi di settore</i>	
L'industria	» 60
L'agricoltura	» 73
I servizi	» 77
L'energia	» 79
L'edilizia, i trasporti e la valorizzazione dell'ambiente	» 84

Le azioni territoriali

La programmazione nazionale e le regioni Pag. 95

L'intervento straordinario nel Mezzogiorno » 100

Le politiche generali

La politica tributaria e la lotta all'evasione » 108

La politica del lavoro » 112

TAVOLE STATISTICHE » 117

LA GESTIONE » 139

INTRODUZIONE

Il Governo adempie all'impegno assunto al momento della sua costituzione presentando il programma triennale per il 1979-1981. Il programma esprime una proposta complessiva per l'avvio di un cambiamento nelle condizioni strutturali della nostra economia. La proposta discende direttamente dall'accordo programmatico del marzo 1978. Ne assume gli obiettivi fondamentali di crescita dell'occupazione e di sviluppo del Mezzogiorno; ne traduce in termini quantitativamente e temporalmente definiti gli indirizzi di politica economica; ne aggiorna le indicazioni legislative; ne richiama i presupposti politici.

L'Italia percorre l'ultimo tratto degli anni settanta sotto il duplice peso di esigenze collettive insodisfatte e di risorse inutilizzate. La persistente debolezza dell'economia impedisce di superare la contraddizione; tende, anzi, ad aggravarla. Questa è una condizione di pericolo. Accettare di permanervi comporterebbe la rinuncia, che potrebbe per lungo tempo risultare irrevocabile, a livelli di vita più elevati, a una società più giusta, a dare occupazione a chi ne è privo, speranza ai più giovani, prospettive di sviluppo alle aree meno favorite. Comporterebbe la rinuncia a stare nell'Europa.

Uscire da questa condizione è possibile. Lo sforzo che oggi si richiede è di gran lunga meno oneroso e più efficace di quello che inevitabilmente sarebbe imposto fra non molto da un nuovo avviarsi di inflazione e recessione. Agire subito consente invece di profittare di circostanze favorevoli che difficilmente si ripeteranno. I vincoli esterni sono oggi meno pressanti, perché il cambio è sostanzialmente stabile e la bilancia dei pagamenti attiva. Esistono le condizioni di consenso politico. Una larga maggioranza parlamentare, la più estesa degli ultimi trent'anni, si è formata. La sua ragion d'essere è il sostegno ad un'azione di emergenza, ad un'azione di valore costituente per il futuro della società italiana. Si deve suscitare il consenso sociale. È ragionevole supporre che esso potrà tanto più naturalmente determinarsi, quanto più chiaro apparirà il disegno di una strategia per il progresso del paese, quanto più coerenti saranno i comportamenti di tutti e di ciascuno. Si profi-

lano non trascurabili occasioni sul piano internazionale, in particolare per gli impulsi di sviluppo che potranno nascere dall'azione concertata nella Comunità economica europea.

L'accordo di Governo indicava chiaramente la necessità di una programmazione di medio periodo, per avviare l'economia italiana su una strada di sviluppo nella stabilità. In altri momenti l'idea di una programmazione economica suscitò discussioni e polemiche. Esse fecero perdere di vista un concetto che dovrebbe essere sempre fuori da ogni contestazione e che oggi sembra recuperato: la limitatezza delle risorse disponibili e l'esigenza di impedire una crescita disordinata obbligano ad un disegno razionale di comportamenti collettivi, se non si vuole mettere in campo un sistema di contraddizioni e di sprechi.

Il presente programma triennale, tracciando le linee di un simile disegno, si colloca, in una posizione intermedia tra un programma di Governo e un tradizionale piano di sviluppo. Si differenzia dal primo, in quanto non si limita a definire nel tempo l'azione legislativa e delle autorità centrali, ma fornisce indicazioni, politicamente impegnative, dirette ad influenzare decisioni in un più ampio raggio. Differisce dal secondo, in quanto non investe direttamente la generalità delle politiche che compongono un progetto globale per il paese, ma fa leva essenzialmente sui fattori e gli strumenti di politica economica.

Il programma triennale, riprendendo il documento del 31 agosto 1978, muove dall'analisi delle caratteristiche strutturali della nostra economia; indica le direttrici di politica economica per il triennio 1979-1981, e sviluppando anche gli elementi contenuti nella Relazione previsionale e programmatica per il 1979, propone un quadro coordinato di azioni programmatiche, con riferimento a piani di investimenti pubblici, descritti secondo articolazioni settoriali, territoriali e temporali.

Come ogni programma di medio periodo, anche quello che viene qui presentato è sottoposto alla regola pregiudiziale della continuità. La coerenza nel tempo delle azioni da svolgere è essenziale. Appartiene alle forze politiche il compito di trarne le conseguenze. Una prima applicazione del principio di continuità si è del resto già avuta. Il programma triennale non parte da zero. Esso si innesta sull'attività legislativa e di Governo svolta nel recente passato e che già si addentra nell'area e nelle indicazioni del piano. A questa continuità di azione il Governo si richiama nel sollecitare, in una fase decisiva per l'avvenire della nostra società nazionale, la costruttiva riflessione del Parlamento, delle forze politiche, delle parti sociali, del Paese.

LA STRATEGIA

L'ECONOMIA ITALIANA: GLI ANTEFATTI.

1. Una proposta di cambiamento richiede una valutazione preliminare di ciò che è accaduto e di ciò che accade nella nostra economia.

2. Un sintetico confronto a dieci anni di distanza (Tavola 1) dà una prima misura dei mutamenti intervenuti. Il tasso di crescita del prodotto interno lordo in termini reali è in questi ultimi anni circa la metà di quello di dieci anni prima: 6,4 per cento all'anno nel 1966-68, 3,2 nel 1976-78. Nello stesso arco di tempo il tasso di inflazione è salito dal 2,2 al 16,8 per cento. L'inflazione non è servita né a rafforzare la crescita del prodotto né ad assicurare la piena occupazione. La distribuzione del reddito si è fortemente modificata a favore dei redditi da lavoro dipendente, ma il traguardo del pieno impiego si è allontanato. La quota delle esportazioni sulle risorse è aumentata, ma non in misura tale da consentire una stabile crescita a tassi prossimi a quello potenziale.

3. Il confronto diviene più illuminante se si considera da vicino il quinquennio 1973-77. Due grandi vampate inflazionistiche, quali l'Italia non aveva conosciuto dopo il 1947, si sono succedute a breve distanza. Nell'interpretazione consueta la causa di esse è fatta risalire all'aumento del prezzo del petrolio. Ciò è solo parzialmente esatto. In realtà la rottura dell'equilibrio nel sistema dei prezzi, nella finanza pubblica, nei conti con l'estero, nel cambio, avviene nel 1973, prima dell'aumento del prezzo del greggio che è del dicembre di quell'anno. Le cause vanno ricercate altrove, e in Italia piuttosto che sui mercati mondiali. La crisi petrolifera aggrava una situazione già fattasi instabile e attizza potentemente la fiammata. Il 1974 è l'anno della prima grande inflazione e di uno squilibrio insostenibile della bilancia dei pagamenti. Una severa stretta creditizia riconduce alla stabilità del cambio, alla stabilità nella recessione.

4. Contrastata nei suoi sintomi ma non nei suoi fattori profondi, tra i quali acquistano sempre maggior peso il dilatarsi del fabbisogno del Tesoro e l'aumento dei costi del lavoro per unità di prodotto, la crisi esplose una seconda volta nel gennaio 1976. Si infrange allora bruscamente l'illusione che l'economia italiana abbia compiuto il proprio aggiustamento e sia tornata sulla strada di una crescita stabile orientata alla piena occupazione.

5. La seconda crisi è affrontata con una nuova e più complessa politica di stabilizzazione. Si ricorre a una manovra tripartita di provvedimenti valutari, creditizi e tributari. I primi, che prendono la forma di varie restrizioni alla libertà di pagamenti all'estero, conducono alle soglie del protezionismo; i secondi impongono nuovamente ai mercati finanziari tutta la gamma dei vincoli al credito escogitati nel corso degli anni; le misure fiscali e tariffarie riducono il reddito disponibile, ma concorrono a far salire i prezzi. Attraverso la flessione produttiva la manovra ottiene l'effetto immediato voluto. Ma i fattori che si oppongono a una crescita stabile continuano ad operare. Tra il quarto trimestre 1976 e il quarto trimestre 1977 il costo unitario del lavoro nell'industria aumenta del 21,5 per cento. Tra l'aprile 1977 e il marzo 1978, il fabbisogno del settore pubblico allargato supera di quasi 9.000 miliardi il limite concordato con il Fondo monetario internazionale.

UN ANDAMENTO DECLINANTE.

6. Oggi si sta esaurendo l'effetto dell'ultima stabilizzazione. Dopo la forte caduta del 1977, il tasso di inflazione non dà segni di ulteriore diminuzione al di sotto di un livello del 12 per cento circa. Se la produzione industriale ha terminato la sua discesa nel quarto trimestre del 1977 e dai primi mesi del 1978 è in lieve ripresa, il costo del lavoro per unità di prodotto continua a crescere a un tasso nettamente superiore a quello degli altri paesi della Comunità. L'occupazione, l'indicatore socialmente più rilevante, non mostra segni di progresso. Le cifre ufficiali attenuano la gravità del problema perché non considerano il numero degli occupati precari o fittizi. Ammontano a molte decine di migliaia i dipendenti dell'industria in soprannumero rispetto a quanti possono essere remunerati col ricavo delle vendite. Questa quota non registrata della popolazione priva di occupazione produttiva è sussidiata in varie forme dalla collettività. Gli squilibri territoriali tendono, in questo quadro, ad accentuarsi. Decrescono gli impulsi espansivi nel Mezzogiorno e nelle altre regioni economicamente più deboli. La condizione di ristagno allontana le prospettive di riequilibrio.

7. La linea di sussultorio declino lungo la quale la nostra economia si è mossa negli ultimi anni, influenzata anche da fattori internazionali, tende a proseguire. Le prime misure di risanamento avviate nel corso del 1978 sono valse a tenere sotto controllo la si-

tuazione economica, ma non ancora a modificarne il corso. L'evoluzione prevista in termini neutrali per il 1979 dagli istituti di ricerca, dagli esperti e dagli organismi internazionali non si scosta sostanzialmente dallo scenario descritto. Nell'ipotesi di stabilità del cambio e di sviluppo della domanda mondiale del 4,5 per cento avremo, in assenza di ulteriori impulsi correttivi: un'inflazione sostanzialmente stabile, con il rischio che l'arresto della fase discendente si muti in risalita; una permanenza del tasso di disoccupazione sugli attuali livelli. Per l'andamento riflessivo dei prezzi in dollari delle materie prime e per la flessione del cambio con le monete europee, il 1978 è stato ancora contrassegnato da una costellazione favorevole alla competitività dei nostri prodotti. Ma evoluzioni analoghe non sono probabili per il futuro. Una dinamica dei prezzi e dei costi più rapida in Italia che all'estero non può infatti essere mantenuta a lungo senza effetti sul cambio e sulla bilancia dei pagamenti.

8. Invece della speranza di una crescita stabile queste prospettive contengono la minaccia di una terza impennata inflazionistica. Non vale attardarsi a discutere su quando esattamente potrebbe scatenarsi una crisi, su quale ne potrebbe essere il detonatore, sulla precisa distanza dalle soglie di inflazione, di espansione monetaria, di volume del disavanzo, varcando le quali una crisi si scatenerrebbe. L'attenzione, al contrario, va posta sul punto sul quale tutti concordano: se non vengono compiuti interventi eccezionali per qualità e dimensione, non solo ogni tentativo di spingere la crescita verso i livelli necessari a riassorbire la disoccupazione, ma la stessa continuazione delle attuali più modeste tendenze di ripresa porteranno alla rottura della relativa calma monetaria e valutaria seguita alla crisi del 1976.

9. I pericoli insiti nelle tendenze evolutive della nostra economia sono in realtà più gravi di quanto non dicano le proiezioni congiunturali. Essi discendono da fattori che si annidano nelle sue condizioni strutturali. Analizzarli è esercizio indispensabile ove si voglia, come si deve, elaborare politiche che conducano ad un'evoluzione alternativa verso obiettivi di sviluppo, di occupazione, di stabilità.

FATTORI DI INSTABILITÀ.

10. A una sintetica analisi interpretativa, la situazione italiana presenta dunque le seguenti, e apparentemente contraddittorie, caratteristiche:

a) il tasso di inflazione e il tasso di crescita del costo del lavoro sono quasi doppi di quelli medi degli altri paesi industrializzati; tuttavia:

b) al momento, vi è un notevole avanzo di parte corrente di bilancia dei pagamenti, il cambio è stabile e le riserve in valute convertibili aumentano;

c) il disavanzo delle amministrazioni pubbliche e del settore pubblico allargato è in crescita continua; in rapporto al prodotto nazionale esso ha toccato livelli mai raggiunti in altri paesi e rischia di toccarne di ancora più alti; tuttavia:

d) si mantiere basso il tasso di crescita della domanda interna e soprattutto della domanda per investimenti, la cui quota sul prodotto nazionale è inferiore a quella dei paesi più industrializzati e con più alto reddito *pro capite*.

11. Questa che si è descritta è una situazione instabile nel senso tecnico del termine: tale, cioè, che il sistema non può permanere in essa per lungo tempo, essendo costretto comunque ad allontanarsene. Il movimento può avvenire in due direzioni: in una direzione esso avviene spontaneamente, ma il punto di arrivo risulta ancora instabile, poiché suscita forze che provocano un rimbalzo alla situazione di partenza; nell'altra direzione il movimento non si produce spontaneamente, ma il punto di arrivo, ove si riesca a raggiungerlo, ha caratteristiche di stabilità.

12. Sinora l'economia italiana ha percorso, delle due strade, soltanto la prima: lento ma progressivo accumularsi di aspettative di svalutazione, in parallelo alla riduzione dei margini di competitività; improvvisa crisi valutaria; deprezzamento del cambio; conseguente accelerazione del ritmo di aumento dei prezzi delle merci importate, dei prezzi interni, dei costi; interventi restrittivi delle autorità, che tagliano la domanda per ridurre le importazioni; adattamento del sistema e ritorno al punto di partenza, con un costo economico e sociale misurabile nella perdita di reddito, occupazione e investimenti nei circa due anni che occorrono per l'aggiustamento. Il deprezzamento del cambio, per il modo incontrollato in cui avviene, eccede di solito la misura sufficiente a rimettere in pari costi e prezzi interni e internazionali espressi nella medesima unità e consente perciò che per qualche tempo l'inflazione interna ecceda quella internazionale senza conseguenze; dopo di che la vicenda si ripete. I dati di fatto sul presente e gli elementi di previsione per il prossimo futuro indicano che stiamo per la terza volta in pochi anni percorrendo questo cammino. Ci troviamo ora nel momento in cui i margini di competitività si stanno erodendo e in cui si sta accumulando nel sistema la carica di una nuova accensione inflazionistica.

13. La seconda strada implica invece: progressiva riconduzione del tasso di inflazione interna alla media degli altri paesi; consolidarsi, pertanto, di aspettative di stabilità sul cambio; aumento graduale degli investimenti, a cui affidare il sostegno di una maggiore domanda interna; in parallelo, riassorbimento graduale e controllato dell'avanzo corrente di bilancia dei pagamenti che sia dovuto all'ampliamento della nostra capacità produttiva e non già a una caduta delle esportazioni e a improvvisi cicli speculativi delle scorte.

14. La seconda strada è percorribile a condizione che si rimuovano alcuni fattori di instabilità strutturale presenti nella nostra economia.

15. Esistono certamente, e sono non secondari, fattori di instabilità a noi esterni: nel duplice senso, che si manifestano al di fuori dell'economia italiana e che su di essi non abbiamo alcun controllo. Vi è, anzitutto, il rischio che la crescita delle economie industrializzate continui a ritmi troppo modesti per consentire un soddisfacente sviluppo della domanda mondiale. Vi è, poi, il rischio contrapposto che, ove una ripresa generale si manifesti, si verifichino nuovi improvvisi aumenti dei prezzi delle materie prime e delle fonti di energia. A parte ciò, incombe l'alea di aggiustamenti periodici del prezzo del petrolio: l'aumento recentemente deciso comporterà per l'economia italiana un costo aggiuntivo intorno agli 800 miliardi di lire l'anno. Vi sono, infine, i rischi che a noi in particolare possono derivare da pronunciate oscillazioni dei tassi di interesse e dei rapporti di cambio tra il dollaro e le altre valute.

16. L'esistenza di fattori esterni di instabilità non riduce la necessità di interventi interni; al contrario, la rafforza. Le cause interne di instabilità sono molte, e non solo economiche ma anche politiche e sociali. Esse derivano non dalle azioni di una sola parte, ma dalle azioni e dalle omissioni di molte parti. Per questo un progetto di uscita dalla presente e persistente situazione critica non può non richiedere una larga associazione di volontà, a cominciare da quella dei pubblici poteri. Risulterebbe, a questo fine, sterile fatica quella di ricercare retrospettivamente una ripartizione o proporzione di responsabilità. Occorre invece che ciascuno si domandi che cosa è suo dovere fare oggi per conseguire un obiettivo che appartiene a tutti.

17. Con questa visione è necessario affrontare due determinanti fattori di instabilità strutturale: l'evoluzione della finanza pubblica e l'andamento del costo del lavoro.

LA FINANZA PUBBLICA.

18. La finanza pubblica esercita oggi nel nostro sistema economico, e ancor più eserciterà negli anni futuri ove non si intervenga tempestivamente, un'azione strutturalmente destabilizzante, molto contribuendo, direttamente o indirettamente, all'inflazione, meno alla creazione di domanda e pochissimo alla formazione di nuova capacità produttiva.

19. Nell'ultimo decennio il quadro della finanza pubblica è profondamente mutato. Un tempo esso era dominato dai conti dell'Amministrazione statale. Successivamente si è venuta affermando la figura

del Tesoro come erogatore di ultima istanza nei confronti di altri enti e di autorità decentrate di spesa: alla nozione di Amministrazione statale se ne è venuta aggiungendo una più vasta, di « settore pubblico allargato ». Alla spesa dello Stato per la sua amministrazione si sono aggiunte, in misura crescente, non solo ingenti spese per trasferimenti, soprattutto nel settore della sicurezza sociale, ma anche erogazioni che configurano una vera attività di intermediazione, cioè spese a fronte delle quali lo Stato diviene titolare di una attività finanziaria, come accade con gli apporti ai fondi di dotazione delle Partecipazioni statali e degli istituti di credito speciale. La nozione di disavanzo si è così ampliata in quella di « fabbisogno ». Per molti anni, inoltre, pratica di controllo della spesa è stata il rinvio di pagamenti e trasferimenti, che le leggi disponevano in forme ritenute meno tassative, dal Tesoro ad altri enti, da questi ai loro fornitori. Una parte del debito pubblico è venuta così assumendo le forme improprie dell'indebitamento verso aziende di credito o del ritardato pagamento di fatture. Le operazioni di consolidamento di debiti bancari degli enti territoriali o del sistema ospedaliero e la liquidazione di debiti pregressi accompagnano ora l'emergere delle componenti sommerse della spesa passata: la nozione di « fabbisogno complessivo » comprende i fondi che il Tesoro deve raccogliere per la liquidazione in contanti di questi debiti.

20. Ancora più preoccupanti sono gli aspetti qualitativi della finanza pubblica, quali risultano dalla sua composizione. Si è accentuata, oltre ogni limite di tollerabilità, la divaricazione fra le due componenti, spesa corrente e spesa in conto capitale. Essa non è l'occasionale prodotto di eventi fortuiti. È ormai caratteristica del sistema, destinata a dilatarsi piuttosto che a ridursi, ove non si proceda risolutamente al di là dei primi interventi correttivi avutisi nel 1978. All'elevata dinamica delle spese correnti ha corrisposto l'incapacità di rispettare i programmi di investimento prefissati. Sino a qualche tempo fa, quando la spesa per investimenti originava direttamente dai poteri centrali dello Stato, l'effetto dell'incapacità di spendere consisteva essenzialmente nel progressivo divario fra cifre di competenza e cifre di cassa. Nell'accumularsi dei residui passivi si è manifestato il segno della crescente distanza tra interventi annunciati e interventi realizzati. Oggi la situazione si è aggravata. La responsabilità di molta parte della spesa, specie per gli investimenti, si è spostata agli enti decentrati del settore pubblico. L'incapacità di rispettare i programmi è rimasta, ma ne sono peggiorati gli effetti. Lo Stato mette a disposizione delle autorità decentrate somme che poi rifluiscono in depositi bancari per giacervi inutilizzate. Si è prodotta così una indebita formazione di liquidità aggiuntiva. La possibilità di rilevare il volume dei depositi bancari dai dati della Centrale dei rischi ha consentito di dare maggiore significatività economica al concetto di disavanzo del settore pubblico allargato. Sino ad ora i pagamenti dello Stato agli altri enti venivano dati come somme spese; oggi è possibile valutare la consistenza delle somme effettivamente spese dalle autorità titolari. Di qui il passaggio da una vecchia a una nuova serie dei dati di finanza pubblica. Nella nuova, fermo restando il fab-

bisogno finanziario complessivo, si modifica il dato del disavanzo economico (Tavola 3 e Tavola 4). La regolare rilevazione delle giacenze bancarie del settore pubblico allargato consentirà il controllo conoscitivo del fenomeno. Ma ciò che più conta è la rimozione dei fattori sottostanti che, per i poteri centrali dello Stato prima e per gli enti decentrati poi, hanno compromesso l'effettività della spesa per investimenti.

21. L'elevatezza del fabbisogno complessivo del settore pubblico allargato incide negativamente sulla composizione degli impieghi del credito totale interno, riducendo la quota destinata all'economia. Il miglioramento delle nostre condizioni valutarie consente tuttavia di ricorrere all'estero per finanziare parte degli investimenti. Di qui l'importanza di distinguere tra « fabbisogno complessivo » e « fabbisogno complessivo interno », essendo soltanto quest'ultimo direttamente rilevante ai fini della determinazione degli impieghi del credito totale interno.

22. La progressione delle cifre di finanza pubblica indica una evoluzione allarmante. Si consideri l'arco del quinquennio dal 1977 al 1981. Il fabbisogno complessivo interno passa da 19.600 miliardi nel 1977, a 32.800 nel 1978, a 34.730 nel 1979, tenuto conto della manovra già effettuata con la legge finanziaria (Tavola 4). Il rapporto fra fabbisogno complessivo interno e prodotto interno lordo, che è stato dell'11,3 per cento nel 1977, e del 16,3 per cento nel 1978, dopo essersi ridotto a 14,7 per cento nel 1979, a seguito della manovra effettuata, risalirebbe al 17 per cento nel 1980 e al 18,5 nel 1981, nell'ipotesi che non si intervenga con provvedimenti correttivi negli ultimi due anni (Tavola 5). Le proiezioni sino al 1981, pur con l'inevitabile margine di incertezza sulle singole cifre, non lasciano dubbi sull'entità del fenomeno.

23. Sotto il profilo qualitativo, le cifre offrono la misura del difforme andamento, rispettivamente, della spesa corrente e di quella in conto capitale. La quota del disavanzo in conto capitale del settore pubblico allargato salirebbe moderatamente tra il 1979 e il 1981 dal 7,6 all'8,0 per cento. Il disavanzo corrente, invece, crescerebbe nello stesso periodo dal 7,2 al 9,9 per cento: in cifra assoluta da 17.100 a circa 30 mila miliardi. Progressivamente sbilanciata nei suoi due comparti, la finanza pubblica diventa fattore primario di degradazione del sistema. Da un lato riesce sempre più difficile, in presenza della scarsa efficienza delle amministrazioni nel settore pubblico e di procedure improprie e inutilmente appesantite, attivare la spesa per investimenti pur prevista da volenterose e generose leggi pluriennali. Ciò è giustamente sentito come un inganno sociale. Dall'altro lato la spesa corrente, presidiata da indicizzazioni e automatismi disseminati un po' ovunque nella nostra legislazione, si innalza oltre ogni ragionevole livello, posta quasi in franchigia rispetto ad ogni controllo della sua dimensione e della sua evoluzione temporale.

24. Prima ancora che da una analisi articolata degli effetti, i pericoli di questa evoluzione sono rivelati da un esame delle compatibilità finanziarie. I dati di previsione e l'esperienza del passato mostrano infatti che, con la dinamica tendenziale della finanza pubblica, non vi è coerenza alcuna fra le tre esigenze del fabbisogno del settore pubblico allargato, del finanziamento delle istituzioni creditizie al settore privato e del rallentamento dell'inflazione. Ciò è reso palese dai valori assolutamente abnormi che dovrebbero assumere i rapporti tra grandezze finanziarie e prodotto interno lordo perché fossero simultaneamente soddisfatte le tre esigenze. Con una così ampia creazione di attività finanziarie l'inflazione sarebbe di fatto assai più alta del desiderato. L'inflazione dei prezzi può considerarsi il meccanismo di aggiustamento spontaneo — e peraltro squilibratore — del sistema. D'altra parte la coerenza finanziaria non può che realizzarsi attraverso una delle seguenti vie alternative: i) maggiore inflazione; ii) riduzione del credito al settore privato; iii) riduzione del fabbisogno del settore pubblico. Se la politica economica non intervenisse, si percorrerebbe la prima via: accanto a un debole e forse inesistente stimolo alla crescita reale del prodotto, l'aumento del disavanzo si scaricherebbe in parte direttamente sui prezzi e in parte su maggiori importazioni e quindi, attraverso il cambio, di nuovo sui prezzi. Se si intervenisse soltanto con la politica del credito, si percorrerebbe la seconda via: il costo del denaro per le imprese salirebbe drammaticamente e, come in una economia di guerra, le istituzioni creditizie verrebbero estromesse da ogni nuova intermediazione finanziaria mentre tutti i finanziamenti verrebbero dispensati ad opera dello Stato. Se si interverrà con la politica di bilancio, unica vera via di uscita, si percorrerà la terza via. A parità di reddito e di disposizione al risparmio delle famiglie si ridarà spazio al finanziamento delle imprese.

25. Un'analisi più articolata mostra che gli effetti dell'evoluzione della finanza pubblica sono di natura sia strutturale sia congiunturale. Con qualche necessaria semplificazione, si possono fissare alcuni punti fermi.

26. Se si misura l'efficienza della finanza pubblica in termini del contributo alla creazione di « domanda interna », la presente struttura delle entrate e delle spese è tale da rendere minima tale efficienza: da rendere in altre parole massimo il disavanzo, a parità di effetti sulla domanda. Il prevalere delle imposte indirette e dei contributi sociali rispetto alle imposte dirette, nonostante l'aumento relativo di queste ultime avutosi negli ultimi anni, contribuisce a mantenere più elevati i prezzi rispetto alle remunerazioni dei fattori. La continua crescita, nella composizione delle spese, della quota della spesa corrente e, nell'ambito di essa, della quota dei trasferimenti e degli interessi riduce il contributo della finanza pubblica alla formazione di capitale. Inoltre riduce la creazione di reddito ottenibile da ogni lira di spesa pubblica perché il moltiplicatore dei trasferimenti e degli interessi è inferiore a quello delle altre voci della spesa corrente, il quale a sua volta, è circa la metà di quello della spesa per investimenti.

27. Se si misura l'efficienza della finanza pubblica in termini di funzionalità rispetto ad « obiettivi allocativi » socialmente accettabili, la struttura e la dinamica del bilancio pubblico risultano affatto negative. Sono tali infatti da provocare un aumento della quota dei consumi sul reddito, a danno della quota degli investimenti. Per una crescita stabile che consenta la piena occupazione si richiede, al contrario, che aumentino, sul totale degli impieghi, la quota delle esportazioni e quella degli investimenti, compresi gli investimenti pubblici, e che si riduca la quota delle risorse destinate ai consumi delle famiglie.

28. Se si misura l'efficienza della finanza pubblica in termini di « manovrabilità » a fini di controllo congiunturale, di nuovo la valutazione è negativa. Il prevalere di spese correnti, le quali, di fatto o per espressa disposizione legislativa, sono fortemente indicizzate rispetto al reddito monetario, impedisce una manovra della politica di bilancio e, al tempo stesso, esaspera alcuni degli effetti sopra indicati. Sono irreversibili, e dunque non manovrabili discrezionalmente, le spese per trasferimenti e quelle per personale in servizio o in quiescenza; sono invece reversibili le spese in conto capitale e in particolare quelle per investimenti diretti. La doppia indicizzazione delle pensioni, punta emergente del fenomeno, contribuisce a far sì che in Italia, a differenza di ogni altro paese, l'inflazione faccia aumentare le spese pubbliche più che proporzionalmente. Il sistema della finanza pubblica è così diventato un meccanismo che accentua, invece di moderare, le fluttuazioni del reddito e dei prezzi.

29. Se si misura l'efficienza della finanza pubblica come parte del più generale « sistema finanziario », l'evoluzione degli ultimi anni e ancor più quella che si prospetta per il futuro è tale da distorcere e alla lunga sconvolgere la struttura dell'intermediazione finanziaria. L'entità del disavanzo è tale, che al suo finanziamento viene in pratica subordinata la regolazione dei mercati finanziari senza tuttavia che si riesca ad impedire la formazione di un eccesso di liquidità, e dunque di un combustibile inflazionistico del sistema.

IL COSTO DEL LAVORO.

30. Un processo di sostanziale redistribuzione del reddito a vantaggio del lavoro dipendente ha caratterizzato ininterrottamente l'ultimo decennio. Sono ormai remoti i tempi che videro in Italia uno sviluppo sostenuto da bassi salari. Rimossi ostacoli e condizioni penalizzanti, un nuovo assetto sociale si è determinato. Ad esso può e deve corrispondere una nuova e più forte comprensione del rapporto che lega l'evoluzione dei salari e più in generale dei costi unitari del lavoro alla capacità di crescita economica; del rapporto

fra condizione dei lavoratori occupati, destinatari diretti della politica salariale, e opportunità da garantire ai lavoratori nel loro insieme, disoccupati e sottoccupati inclusi.

31. Il permanere di un andamento dei costi unitari del lavoro quale quello che si è avuto negli ultimi anni contribuirebbe fortemente ad una nuova uscita della nostra economia dal provvisorio equilibrio in cui ora si trova. Ciò avverrebbe attraverso l'influenza che la più rapida crescita dei costi del lavoro per unità di prodotto esercita sull'evoluzione delle nostre esportazioni nette, e dunque del cambio e dei prezzi.

32. Il legame tra il costo del lavoro e le possibilità di crescita stabile è particolarmente stretto in una economia molto aperta e fortemente indicizzata come quella italiana. L'esperienza indica che quando la competitività subisce una perdita non transitoria di flussi di scambio con l'estero registrano un peggioramento. Per annullare questo effetto avverso è indispensabile ridurre le importazioni ; per fare ciò occorre o provocare un abbassamento del tasso di sviluppo del prodotto nazionale, riducendo così l'occupazione, oppure lasciar scivolare il cambio, dando così libero corso all'inflazione. Se, ad esempio, nel 1979 i costi unitari del lavoro aumentassero in Italia del 10 per cento e negli altri paesi industriali di una percentuale media pari circa alla metà, a cambio stabile la nostra competitività raggiungerebbe un grado di deterioramento inferiore soltanto a quello immediatamente precedente la crisi del 1976 (Tavola 6).

33. Negli ultimi anni si è superato il punto critico oltre il quale la dinamica del costo del lavoro diviene incompatibile con la piena utilizzazione degli impianti, con l'espansione degli investimenti, con la crescita dell'occupazione. Si va facendo strada oggi il convincimento che la difesa e il miglioramento del salario reale si sarebbero potuti ottenere, come è avvenuto in altri paesi, con una minor crescita monetaria dei costi del lavoro e dei prezzi; e che, a parità di aumento del salario reale, l'eliminazione di alcuni ostacoli alla crescita della produttività avrebbe consentito un minor aumento dei costi unitari, alleviando non poche situazioni di crisi, e reso meno grande il problema dell'occupazione.

34. All'erosione prodotta dall'inflazione sui salari è stato posto il rimedio della scala mobile. Ma il rimedio, soprattutto per alcune sue regole di applicazione, ha finito per rivelarsi solo passivamente e perciò impropriamente protettivo. Costruita in modo da seguire quasi istantaneamente l'inflazione, la scala mobile tende a fissarne il livello e a propagarne gli impulsi. Si determinano effetti negativi sull'intero sistema. Alcuni di essi si ritorcono su parte dello stesso reddito da lavoro dipendente. La scala mobile non protegge la quota risparmiata del reddito. Tra il 1973 e il 1977 i salari reali sono aumentati di oltre il 20 per cento. Ma la ricchezza finanziaria delle famiglie in termini reali non solo non è aumentata tanto quanto avrebbe comportato la crescita dei salari reali, ma è addirittura

diminuita, nonostante i nuovi flussi di risparmio e gli interessi accumulati. Il lavoratore dunque paga con la sua propria ricchezza una parte non piccola degli aumenti di salario pagati dall'impresa. Come salariato di oggi è difeso dall'inflazione, quello di ieri è indifeso.

35. Il costo del lavoro è determinato congiuntamente dal salario e dalla produttività. Questa dipende, oltre che dalle caratteristiche degli impianti, dal modo in cui essi sono utilizzati. Ogni accordo che faccia aumentare la produttività crea spazio che può essere usato o per una crescita non inflazionistica dei salari reali o per un incremento dell'occupazione. Avere la possibilità di muovere la mano d'opera tra i reparti dell'azienda o tra aziende diverse, di intensificare l'utilizzo degli impianti nei momenti di maggiore domanda, di riconvertire il personale a nuove tecniche di produzione sono condizioni necessarie perché un'industria sia sana e autosufficiente. Se l'industria non è sana non si fanno investimenti. Senza investimenti l'economia non cresce e non crea posti di lavoro. Senza crescita gli aumenti del salario reale determinano, alla lunga, più disoccupazione.

NECESSITÀ DI UNA SVOLTA.

36. Si impone un profondo cambiamento. Si impone una correzione di rotta che modifichi il corso della nostra economia, variandone gradualmente ma progressivamente le condizioni strutturali. È necessario passare da un'economia di trasferimenti ad una economia di crescita.

37. Nel comportamento dei suoi principali operatori l'economia italiana è diventata un'economia di trasferimenti. Ciò è palese per lo Stato: oltre che gran parte della spesa corrente, anche le sue operazioni come intermediario finanziario hanno la caratteristica del trasferimento se non si accompagnano a un esercizio efficace di valutazione, controllo, condizionamento. L'attività delle istituzioni creditizie si è anch'essa in parte involuta dalla intermediazione al trasferimento. La crescita, nei flussi finanziari, della quota canalizzata coercitivamente configura sempre più il sistema creditizio come soggetto passivo. In queste condizioni, diviene vano auspicare che esso eserciti la propria funzione con maggiore spirito imprenditoriale e con maggiore responsabilità. Le imprese, a loro volta, se non possono adeguare con sufficiente elasticità l'impiego della mano d'opera alle esigenze e alle possibilità di produzione e di vendita, associano al ruolo proprio di unità produttiva, spesso confondendola con esso, una impropria funzione assistenziale di cui la collettività stessa dovrebbe darsi carico in modi diversi. La famiglia tipo, infine, tende a divenire quella in cui coesistono un lavoratore dipendente protetto nel posto di lavoro,

nell'indicizzazione del salario, nelle progressioni automatiche di esso, un giovane con un grado di istruzione spesso elevato e alla vana ricerca di lavoro, un anziano con una pensione fortemente indicizzata. Entro un simile nucleo familiare si riproduce il sistema dei trasferimenti che si osserva su scala nazionale.

38. L'Italia permane ormai da tempo in questa condizione, che è di un'economia tendenzialmente statica perché concentrata sulla redistribuzione piuttosto che sull'accumulazione e la crescita. Ne è derivata un'eredità di distorsioni e di costi. Alle difficoltà si è spesso trovato rimedio rinviandole al futuro. La società ha così contratto un debito verso una parte di se stessa.

39. Sono creditori di questo debito i quasi 1 milione e 200 mila giovani in attesa di prima occupazione, spesso con un tipo di istruzione non corrispondente ai fabbisogni del sistema produttivo. Lo sono le decine di migliaia di dipendenti di imprese che sopravvivono con varie forme di sussidio pubblico piuttosto che con la capacità di generare utili. Lo sono coloro che prestano lavoro non tutelato nelle zone grigie dell'economia. I segni del passato si leggono direttamente nei bilanci della collettività: il debito pubblico supera i 150 mila miliardi, costituiti per oltre due terzi da debiti verso il mercato. Si legge nei bilanci delle imprese, indebitate per quasi 75 mila miliardi verso le aziende di credito e gli istituti di credito speciale.

40. Oggi, chi ha responsabilità nell'esercizio della politica economica deve, senza incertezze e senza nascondere le difficoltà, proporre al paese, quale una sfida, di utilizzare il breve tempo che resta per correggere le tendenze in atto e per consentire all'economia italiana di varcare la soglia degli anni ottanta con possibilità e speranze profondamente diverse da quelle presenti. La correzione non può essere congiunturale, perché ciò significherebbe smorzare ancora una volta i segni di ripresa dell'attività economica, stabilizzare i prezzi solo attraverso la stagnazione, indebolire ulteriormente la struttura produttiva, rimanere nella condizione di instabilità che abbiamo descritto. Occorre invece una correzione fondamentale, che permetta di muovere da una economia di trasferimenti a una economia di produzione e di crescita.

UNA STRATEGIA PLURIENNALE.

41. Il Governo propone alle forze politiche, alle parti sociali, al paese una strategia di medio periodo per il risanamento della nostra economia. Identifica nel triennio 1979-1981 l'arco di tempo necessario per mutarne la linea evolutiva. Assegna al complesso delle azioni da intraprendere gli obiettivi unificanti dell'occupazione

e dello sviluppo del Mezzogiorno. Indica nella crescita stabile del reddito e nell'avvicinamento del tasso di inflazione a quello prevalente negli altri paesi industriali i fattori che permetteranno di conseguire gli obiettivi. Associa all'opzione di carattere interno la scelta di restare con l'Europa senza riserve e a pieno titolo.

42. La strategia proposta comporta un impegno su molti fronti. È una strategia indivisibile. Essa domanda insieme rigore e immaginazione, determinazione e slancio. Richiede un forte sentimento di solidarietà nazionale. Trova la sua condizione di realizzabilità nel consenso sociale. Ma consenso non si avrà senza un severo impegno collettivo per una maggiore equità sociale. A fronte di una ideale tavola del dare deve stare una tavola dell'avere sociale, le cui voci sono quelle che compongono per il presente e per il futuro il quadro di una società più evoluta, più giusta, più fiduciosa in se stessa. La progressività dell'apporto di ciascuno è una regola indeclinabile per il sistema delle imposte. Ma deve essere più in generale la regola che distribuisce tra i singoli cittadini e i ceti sociali il contributo a una politica del cambiamento.

43. L'insieme delle misure che vengono proposte consentirà all'economia italiana di raggiungere la soglia minima di sicurezza. Le condizioni presenti e l'effetto di trascinamento dei fattori negativi che si sono accumulati negli anni impediscono di raggiungere, pur applicando punto per punto le norme del programma, risultati più ambiziosi. Su ciò non si devono avere illusioni. Ne deriva che l'alternativa è ancor più netta. Non fare significherebbe consegnarci irrimediabilmente alla crisi. Il cammino che si propone di percorrere è quello che comporta comparativamente minori sacrifici. Dobbiamo, del resto, optare fra sacrifici scelti e sacrifici imposti. Conosciamo, per averlo subito in occasioni ricorrenti, il peso dei sacrifici imposti. Il prezzo che richiede una consapevole strategia del cambiamento è sicuramente più lieve. È un prezzo calcolato e concordato, è più equamente ripartito, è soggetto a controllo nel tempo, è presidiato dalla democratica autorità del Parlamento.

44. Della strategia triennale che il Governo propone si espongono qui di seguito i diversi aspetti: il metodo, gli obiettivi, le condizioni, le politiche, gli effetti, il quadro internazionale.

IL METODO.

45. È necessario innanzitutto chiarire il significato di un programma economico di medio periodo, la sua realizzabilità, la sua desiderabilità.

46. Diversi elementi pongono in forse la possibilità stessa di una strategia di medio periodo; altri ne pongono in forse l'utilità. Vi sono, tra i primi, le incertezze riguardo alle condizioni esterne dell'economia. Per il settore industriale, nel quale sarebbe più necessario espandere l'occupazione, l'estero fornisce la quasi totalità delle materie prime impiegate e rappresenta oltre un quarto della domanda finale. I prezzi delle materie prime da un lato e la domanda mondiale dall'altro delimitano, così, quasi rigidamente lo spazio di crescita stabile della nostra economia. Gli uni e l'altra sfuggono al nostro controllo; la stessa capacità previsionale è limitata. Vi sono poi, tra i fattori che mettono in discussione l'utilità di una strategia pluriennale, le condizioni interne, finanziarie, economiche e persino sociali e politiche, che si evolvono in modo discontinuo, così da rendere difficile tracciare un quadro chiaro di ipotesi e di condizioni. Si potrebbe allora affermare che la definizione di una strategia pluriennale, in mancanza di adeguati presupposti di certezza, è addirittura da evitare, perché toglierebbe al governo dell'economia la flessibilità necessaria ad affrontare con efficacia ogni sviluppo imprevisto.

47. Ma governare significa non subire gli eventi. Significa perseguire obiettivi adattando i mezzi al mutare delle circostanze. Rinunciare ad una strategia vorrebbe dire rinunciare ad influire sulle tendenze di fondo dell'economia italiana; limitarsi ad azioni di breve respiro; contrastare semplicemente la congiuntura; trascurare delle azioni compiute, ogni effetto che non sia quello immediato; rassegnarsi, nel nostro caso specifico, alla instabilità strutturale e ai mediocri contorni che caratterizzano la nostra economia.

48. Guardare a un orizzonte di medio periodo si impone. Lo richiede la lentezza, ormai documentata, con cui le grandezze economiche (prezzi, flussi finanziari, investimenti, occupazione) rispondono agli impulsi della manovra congiunturale. Lo impone la lunghezza di decisione, preparazione ed attuazione degli investimenti pubblici. Lo impone soprattutto il fatto che ogni altro evento rilevante per la vita economica, individuale e collettiva, ha dimensioni pluriennali. Se resta estraneo a questa dimensione un Governo rinuncia a governare.

49. Sulla scia di intuizioni maturate negli anni cinquanta, all'inizio degli anni sessanta si affermò la convinzione che lo stadio raggiunto dallo sviluppo economico italiano richiedesse una revisione degli indirizzi di politica economica. Un maggiore intervento pubblico era ritenuto necessario sia per mantenere la crescita, sia per indirizzarla verso il soddisfacimento di bisogni collettivi, che altrimenti sarebbero stati sacrificati, e verso l'obiettivo della unificazione economica nazionale, che appariva compromesso da uno sviluppo neutrale penalizzante per il Mezzogiorno.

50. Da quella convinzione nacque l'esperienza della programmazione. Alcuni danno oggi un giudizio non positivo di quella esperienza. Essa in effetti non ha raggiunto alcuni dei suoi principali

obiettivi: il superamento relativamente rapido degli squilibri settoriali, la piena occupazione, la risposta al fabbisogno di servizi sociali. Difficoltà di principio, metodologiche, procedurali e pratiche resero prima incerto e fermarono poi il cammino intrapreso. L'inflazione, un tempo esclusa dal novero dei mali possibili, ha aggiunto ormai da anni il suo condizionamento su ogni politica economica. Gli orizzonti temporali dei programmi economici si sono venuti così progressivamente accorciando: dal decennio, al quinquennio, all'anno. Le esigenze della prevedibilità e dell'operatività hanno gradualmente preso il sopravvento, sino quasi al sacrificio dell'originario intento di padroneggiare le tendenze di fondo dell'economia. Ma il riconoscere le difficoltà incontrate e le mete mancate non significa affatto che fossero errate le istanze originarie, né deve impedire di vedere i risultati positivi di quella esperienza e del dibattito che l'ha accompagnata.

51. Rispetto al passato, una strategia pluriennale di governo dell'economia trova oggi una base di più larga accettabilità e una linea di approccio più sgombra da questioni di principio, metodologiche e procedurali. Più agevole è perciò la ripresa del discorso interrotto.

52. Un'azione coordinata di medio periodo si può inoltre giovare dei progressi della legislazione maturata nell'ultimo decennio e in particolare negli anni più recenti. Molti di quelli che, nella fase nascente della programmazione, erano stati individuati come strumenti di governo dall'economia fanno oggi parte del nostro ordinamento. Il problema è di far funzionare le leggi. Ma, per quanto grave, questo problema si colloca pur sempre su un fronte più avanzato rispetto ai propositi e ai problemi di un quindicennio o di un decennio fa.

53. La ripresa necessaria di un'azione di ampio respiro avrà migliori speranze di superare quegli ostacoli, se avverrà con l'osservanza di alcune cautele. In primo luogo: le direttrici di azione pluriennale devono essere definite in modo tale da non trarre tutta la loro validità da un particolare scenario previsivo. L'azione del Governo, come quella di ogni altro agente economico, ha necessità di siffatti scenari, che deve anzi continuamente perfezionare come propri strumenti di controllo. Tuttavia essa non può modificarsi indefinitamente a misura che questi si modificano. Compito del Governo è proporre indirizzi con validità ed importanza sufficientemente generali da non essere alla mercè degli oroscopi. In secondo luogo: l'azione a medio termine deve essere caratterizzata in modo da aumentare, non da ridurre i gradi di libertà nel governo della economia. Essa non deve cancellare, ma rendere più efficace l'azione a corto raggio che si dovrà continuare a svolgere per correggere la rotta di fronte a disturbi imprevisti.

54. I temperamenti ora enunciati non snaturano una strategia di medio periodo. Permettono invece di perseguirla meglio. Diversi e più rigidi criteri lascerebbero l'economia indifesa di fronte agli im-

pulsi, imprevedibili ma certi, di eventi nuovi di origine interna ed esterna. Il loro manifestarsi condurrebbe allora fatalmente a reazioni di difesa in contrasto con esigenze e vincoli essenziali. Il bisogno di isolarsi da impulsi esterni non desiderabili rafforzerebbe, forse irreversibilmente, la spinta a ridurre il grado di apertura dell'economia e ad imboccare la strada del protezionismo. L'esigenza sociale di difendere l'occupazione rafforzerebbe la spinta ad allargare l'area pubblica, come quella sulla quale più diretto è il controllo e meno pressante appare l'imperativo dell'efficienza. La necessità di azioni di politica economica ad effetto rapido spingerebbe, ancor più di quanto sia avvenuto negli anni recenti, ad aggravare la Pubblica amministrazione di compiti ai quali non è preparata.

GLI OBIETTIVI.

55. Il programma triennale si caratterizza per la scelta di due obiettivi finali: l'aumento dell'occupazione e lo sviluppo nel Mezzogiorno.

56. I due obiettivi assumono il valore di elementi unificanti, di effetti ultimi delle politiche proposte. Ciò che distingue il nuovo del programma triennale dalla linea che di fatto ha prevalso nel passato è che occupazione e Mezzogiorno non vengono visti come aspetti isolati di politiche settoriali. Queste rischiano spesso di degradare ad espedienti o ad esercitazioni declamatorie. Interventi specifici sono necessari. Ma la loro efficacia è condizionata da un nuovo corso dell'economia che renda disponibili consistenti risorse aggiuntive, da una politica globale di investimenti pubblici o pubblicamente orientati, da una concentrazione di sforzi collettivi.

57. La realizzazione dei due obiettivi è quindi tutt'uno con il rientro dell'Italia sul sentiero di una crescita elevata, stabile, equilibrata. Una crescita elevata anzitutto. L'elevatezza si misura in prima istanza in termini di incremento del prodotto interno lordo. Ma ancora più importante è l'aspetto qualitativo, da cui dipende la continuità o meno dello sviluppo negli anni successivi. Sotto il profilo qualitativo la crescita nel triennio 1979-1981 dovrà essere di tipo « forte », nel senso di essere prodotta da uno spostamento di risorse dai consumi agli investimenti. Una crescita stabile, in secondo luogo. Stabilità significa contenimento delle oscillazioni temporali nella produzione e nel reddito. Nel lungo periodo essa è il risultato di una maggiore solidità complessiva dell'economia. Ma nel più breve periodo dipende dall'andamento dei prezzi, degli aggregati monetari, di quelli finanziari. Non è perciò conseguibile se non riportando, nel triennio, il tasso di inflazione italiano alla media di quello che registrano gli altri paesi industriali. Una crescita equilibrata infine. L'equilibrio consiste nella riduzione dei divari ter-

ritoriali nella produzione, nel reddito, nell'occupazione. Ciò corrisponde all'esigenza storica del riscatto economico, sociale, umano delle aree meno prospere del paese. Stabilità ed equilibrio hanno un loro valore intrinseco. Ma sono a loro volta condizioni necessarie per garantire che la crescita sia elevata. L'incertezza che deriva dalle continue variazioni dei prezzi, della produzione e del reddito, è nemica della crescita. Induce a rinunciare ad iniziative che si presentano, in un quadro instabile, troppo rischiose. Lo squilibrio territoriale comporta, dal canto suo, il sottoutilizzo di una parte rilevante delle ricchezze umane del paese. Accresce le tensioni sociali e riduce lo spazio di produzione e di consumo per l'economia nel suo insieme.

58. Questo tipo di crescita è l'unico che rende possibile un aumento dell'occupazione. Negli ultimi otto anni non c'è stato praticamente alcun aumento dell'occupazione al di fuori della pubblica amministrazione. L'incremento in questo comparto, pari quasi a mezzo milione di persone nel periodo 1970-77, da solo è stato, nonostante le sue dimensioni, largamente insufficiente a compensare la forte crescita demografica della forza lavoro. La disoccupazione è perciò cresciuta sino a raggiungere, nella media del 1978, circa 1 milione e 600 mila unità. Inoltre, una parte degli occupati deve considerarsi precaria. L'industria ha trattenuto mano d'opera ridondante. L'agricoltura a sua volta ha visto attenuarsi il processo di riduzione della forza lavoro, anche perché quest'ultima non ha trovato sbocco negli altri settori.

59. Il programma triennale intende provocare un netto cambiamento di marcia. Si mira a riassorbire l'occupazione precaria; a creare posti in misura superiore agli incrementi della forza lavoro; a localizzare principalmente nel Mezzogiorno i nuovi posti di lavoro; a far emergere l'occupazione nascosta che riguarda quanti, in attesa di impieghi più soddisfacenti, si celano alle statistiche della disoccupazione; a consegnare agli anni successivi al triennio una tendenza nettamente espansiva.

60. Il presente programma indica le misure specifiche di politica attiva del lavoro. Esse avranno efficacia tanto maggiore quanto più risolutamente si invertiranno le tendenze di fondo della nostra economia. Si daranno più avanti le indicazioni quantitative dei risultati che il triennio permetterà di conseguire.

61. L'obiettivo dell'occupazione coincide con quello della crescita economica e civile del paese. Della crescita economica, innanzitutto, per lo stretto legame tra investimenti e occupazione. Se gli investimenti sono il presupposto dell'occupazione è anche vero che condizioni di migliore utilizzo della capacità produttiva esistente assicurano all'economia un beneficio uguale a quello di un investimento; e nello stesso tempo, accrescendo la produttività, stimolano nuove iniziative di investimento e quindi la creazione di nuovi

posti di lavoro. Ma più occupazione significa anche crescita civile, perché la valorizzazione e l'accrescimento delle risorse umane promuove il benessere materiale, la realizzazione individuale, la partecipazione dei giovani alla vita del paese. Con una nuova politica dell'occupazione, il lavoro potrà essere tutelato in forme più ampie e costruttive di quelle che legano in modo sempre più stretto il lavoratore all'impresa, allo stabilimento, al reparto. Non solo i disoccupati potranno venire assistiti, ma la disoccupazione stessa potrà essere prevenuta attraverso l'orientamento scolastico e professionale, la formazione, la riqualificazione. Il paese potrà nuovamente attrarre risorse giovani e qualificate che oggi cercano fuori dall'Italia la propria esplicazione.

62. L'obiettivo dello sviluppo del Mezzogiorno si salda a quello dell'occupazione: per i presupposti comuni, ma anche per il coordinamento fra le due politiche. I principali incrementi di produttività dovranno realizzarsi nelle aree prospere del paese, dove più circoscritta è la disoccupazione e minore la crescita spontanea di forza lavoro. Gli incrementi di occupazione dovranno concentrarsi invece nelle aree meno prospere, nelle quali occorre far fronte, oltre che alla disoccupazione esistente, a una più elevata dinamica della forza lavoro.

63. La politica per il Mezzogiorno non è stata sufficiente a ridurre il divario tra nord e sud. Il reddito *pro-capite* del Mezzogiorno è tuttora pari all'incirca al 60 per cento di quello del centro-nord. La disoccupazione ufficiale è pari al 10 per cento della forza lavoro contro il 6 per cento del resto d'Italia.

64. Resta vero che la crescita del Mezzogiorno poggia sulla strategia degli investimenti: da quelli pubblici, a quelli pubblicamente controllati, a quelli del settore privato, a quelli di origine estera. Ma la strada non deve essere più soltanto quella degli incentivi finanziari e delle grandi infrastrutture. A fronte dei deludenti risultati del passato e dei già intravedibili problemi del domani, si rende necessaria un'azione preliminare di promozione e di supporto tecnico. Si pone l'esigenza di una gamma ampia e differenziata di servizi di ricerca, informazione, formazione, commercializzazione, indispensabili ad una economia in grado di generare forze autopropulsive.

65. In un nuovo corso della nostra economia, il Mezzogiorno rappresenta la variabile strategica. L'obiettivo dell'unificazione economica nazionale si collega a obiettivi più generali. Non si tratta più soltanto di avvicinare il sud al nord. È tutto il paese che va avvicinato al resto dell'Europa. L'economia europea, sospinta dalla dinamica dei paesi in via di sviluppo, è impegnata in un processo di riconversione. L'Italia deve fare altrettanto. La politica per il Mezzogiorno va inquadrata nel nuovo contesto di convenienze e necessità determinatosi sui mercati internazionali.

LE CONDIZIONI.

66. Il successo di una strategia volta a una crescita stabile dipende, oltre che da circostanze esterne, difficili da prevedere e controllare, da concorrenti e specifiche condizioni interne. Se lo sviluppo dell'economia nel mondo è elemento che sfugge alle nostre decisioni, interamente nelle nostre mani sono le condizioni interne.

67. Prima condizione. La politica della finanza pubblica deve ridurre nel triennio 1979-81, sia il disavanzo di parte corrente sia il fabbisogno complessivo del settore pubblico allargato in rapporto al prodotto interno lordo. Nel contempo deve realizzare un aumento degli investimenti pubblici tale da farne crescere il rapporto col prodotto lordo.

68. Seconda condizione. La politica salariale non deve comportare nel triennio aumenti del costo del lavoro per ora lavorata in termini reali in un contesto non inflazionistico. Tale risultato può in prima approssimazione essere conseguito se in ciascun anno, oltre agli effetti della scala mobile, si avrà un aumento di salario non superiore alla quota del degrado monetario non recuperata attraverso la scala mobile. Le risorse aggiuntive rese disponibili dagli incrementi di produttività dovranno essere finalizzate alla crescita degli investimenti.

69. Terza condizione. La politica del lavoro dovrà consentire modalità più flessibili di utilizzo della mano d'opera impiegata. Si dovrà evitare che l'insufficiente mobilità del lavoro e la rigidità degli schemi contrattuali agiscano da disincentivo all'aumento della produzione e all'allargamento delle strutture produttive e determinino strozzature dal lato dell'offerta, tramutando in impulsi inflazionistici gli stimoli della domanda.

70. Il Governo non si nasconde il grado di severità e di impegno che è richiesto da condotte conformi alle tre condizioni indicate. Ma mancherebbe al suo dovere se non dicesse, con franchezza e lealtà pari alla convinzione, che quelle che si sono enunciate sono le condizioni minime perché il paese possa trarsi fuori dal circuito instabile di inflazione, svalutazione, recessione, disoccupazione nel quale si è venuto imprigionando nel corso dell'ultimo quinquennio. La mancata osservanza, anche solo parziale, delle condizioni proposte porterebbe a nuovi insuccessi che si leggerebbero puntualmente, così come si sono letti nel passato, nell'andamento a venire: soprattutto per quanto riguarda occupazione e Mezzogiorno. Se ne darà più avanti una dimostrazione analitica con indicazione di cifre. La prima norma ricade nella diretta responsabilità dei poteri pubblici. Per quanto riguarda le altre, a differenza di quanto accade in altri paesi, i contenuti salariali e normativi dei contratti sono lasciati ordina-

riamente alla libera determinazione delle parti. Ma riguardo all'occupazione, all'equilibrio territoriale, al vincolo esterno, alla crescita stabile del sistema economico, il Governo è portatore di una responsabilità e di un mandato più generali di quelli che appartengono alle singole parti. Il Governo ha perciò il dovere di far presente al paese e non solo alle parti sociali interessate il fatto che una eccessiva progressione salariale significa meno investimenti e meno occupazione.

71. Punto cruciale dell'azione che appartiene al Governo e ai pubblici poteri è l'espansione degli investimenti. Gli investimenti non dipendono soltanto dalla disponibilità di risorse finanziarie. Il programma triennale la garantisce in misura molto maggiore che nel passato. Dipendono anche dalla capacità effettiva di attuarli. Nell'immediato si dovrà necessariamente far ricorso alle strutture e agli strumenti esistenti: il Governo è impegnato a svolgere con ogni energia un'azione di stimolo e coordinamento, anche con ricorso a misure amministrative straordinarie. Ma senza accrescere nettamente l'efficienza del settore pubblico si ripercorrerà fatalmente la strada cosiddetta « dei due tempi », che è fattore di inganno sociale distruttivo del consenso.

72. Alle tre condizioni indicate come necessarie per una crescita stabile si deve perciò accompagnare una specifica strategia dell'azione pubblica per il triennio 1979-1981. Le sue finalità possono essere così sintetizzate: dare dignità ed efficienza alla Pubblica amministrazione.

73. Il degrado della Pubblica amministrazione è un grande problema nazionale. Occorre risalire la china. Il problema non è solo di ordinamento, ma anche e soprattutto di infrastrutture, da quelle più tradizionali sino alle nuove ed essenziali come l'informatica, di strutture, di *status* anche retributivo dei pubblici dipendenti. Il problema, infine, è di uomini. L'amministrazione deve offrire ai giovani di maggior talento e più preparati prospettive attraenti di realizzazione professionale anche in discipline economiche e tecniche; deve saper acquisire alla funzione pubblica esperienze e competenze maturate al proprio esterno; deve promuovere, al suo interno, lo spirito di servizio inteso in senso creativo e costruttivo.

74. L'efficienza si impone come una necessità in ogni settore. Soprattutto in una economia mista la frontiera dell'efficienza non resta immobile: se non avanza, essa inevitabilmente retrocede. Per assicurare i servizi, per attivare gli investimenti, per governare l'economia, è necessario un apparato pubblico rinnovato. La Pubblica amministrazione deve riacquistare il grado di conoscenza dei fenomeni e di capacità realizzativa indispensabile per far fronte alle sue funzioni ordinarie; a maggior ragione per quelle più impegnative che il programma triennale le assegna. Primo dei beni pubblici è quello reso dalla Pubblica amministrazione, nelle molteplici forme che includono anche fattori non direttamente economici, quali

l'istruzione, la giustizia, la sicurezza. Il primato del « pubblico » non si affida oggi a impropri e non necessari allargamenti delle aree di intervento: una parte larghissima delle attività produttive si svolge ormai nella sfera della proprietà pubblica o con il sostegno determinante di denaro pubblico. Si affida alla capacità di assolvere i propri compiti.

75. La legislazione ha ormai raggiunto, sia con le leggi di riforma sia con quelle pluriennali di settore, gran parte dell'area che attiene all'organizzazione civile ed economica del paese. È venuta da ultimo la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, la più impegnativa tra le leggi di riforma. Ma senza un sistema pubblico in grado di conoscere, controllare, orientare e dominare i fenomeni, una linea di progresso può tramutarsi in una condizione di collasso.

76. Si pone inoltre il problema delle procedure, in particolare di quelle previste dalle maggiori leggi pluriennali di spesa e da leggi quadro o di indirizzo. La macchinosità e lentezza delle procedure amministrative si aggiunge, aggravandola, alla scarsa produttività della Pubblica amministrazione. Il guasto si propaga, al di là del settore pubblico, all'attività del settore privato. Numerosi investimenti privati sottostanno infatti a un *iter* autorizzativo, ed è ancora in larga misura il settore privato l'esecutore delle opere in cui si concretano gli investimenti pubblici.

77. Si pone infine il problema delle forme di partecipazione e di controllo. Soprattutto con le leggi più recenti si sono moltiplicati i centri di elaborazione dell'azione pubblica nell'economia. L'assetto del nostro Stato democratico è acquisizione irreversibile: il pluralismo delle istituzioni ne è parte essenziale. Ma la sfida che sta dinnanzi al nostro, come a qualunque altro sistema pluralistico, concerne la capacità di far convergere le azioni di ciascuno su alcuni grandi obiettivi nazionali. Le regioni e le autonomie locali hanno un ruolo non meno decisivo di quello dei poteri centrali dello Stato. Ma il problema è di dare al pluralismo delle istituzioni il carattere di un pluralismo finalizzato.

78. Il Governo propone, specificatamente per il 1979, un indirizzo selettivo di legislazione. Salvo il completamento delle leggi di riforma ancora in corso, l'azione dovrà rivolgersi in primo luogo alla revisione degli aspetti procedurali e strumentali delle maggiori leggi esistenti. In secondo luogo dovrà prendere avvio e svilupparsi gradualmente un programma organico di legislazione per la Pubblica amministrazione, a partire dalla legge quadro sulle cosiddette procedure negoziali per il pubblico impiego per giungere sino a leggi di riforma dell'ordinamento. Parallelamente e per la parte che gli compete, il Governo affiancherà l'evoluzione legislativa con misure di accompagnamento a carattere amministrativo, in modo da rafforzare, nell'arco del triennio, la capacità complessiva della funzione pubblica.

LE POLITICHE.

79. Scelti gli obiettivi e individuate le condizioni che ne rendono possibile il conseguimento, occorre indicare ciò che i diversi soggetti, a cominciare da quello pubblico, devono fare in concreto. La seconda parte di questo documento è interamente dedicata a una dettagliata illustrazione delle azioni nei diversi campi. Qui se ne sintetizzano le linee fondamentali, si dà una misura delle politiche che compongono la strategia triennale, si riconduce la molteplicità degli interventi al bilancio economico nazionale.

80. Il bilancio economico nazionale è il quadro in cui si compongono le grandezze reali dell'economia. È la risultante dei comportamenti individuali, collettivi e di governo. È l'immagine delle armonie e dei contrasti che contrassegnano la vita produttiva. È anche il prodotto dei programmi, delle azioni, delle politiche.

81. Le politiche sono definite con riferimento all'intero arco triennale ed hanno un generale valore normativo. Le indicazioni relative alle grandezze considerate nella loro espressione quantitativa hanno naturalmente un contenuto più specifico per il 1979; ma la traccia del cammino, pur con le indispensabili correzioni annuali, è già indicata per l'intero triennio.

82. *Politica della finanza pubblica.* Essa impegna il Governo sia nella funzione amministrativa sia in quella di promozione legislativa. Si indirizza a realizzare il quadro previsto dal bilancio per il 1979 e dalla relativa legge finanziaria e ad allineare i bilanci per il 1980 e 1981, già nella loro prima anticipazione che si avrà nel bilancio triennale di competenza, alla norma generale indicata più sopra.

83. Un primo passo è stato compiuto con la legge finanziaria per il 1979 e con altre disposizioni anche di natura amministrativa. La finanza del settore pubblico allargato per il 1979 risulta significativamente modificata rispetto al suo andamento tendenziale. Le correzioni di tendenza riguardano in particolare i settori della finanza locale, delle pensioni, della sanità e l'intermediazione finanziaria del Tesoro. Si è creato spazio per maggiori investimenti diretti e indiretti per 2.250 miliardi. Il rientro netto in Tesoreria delle giacenze bancarie, quelle in particolare delle Regioni e degli Enti previdenziali, si manifesta assai superiore al previsto e raggiungerà i 3.350 miliardi. Tenuto conto delle maggiori entrate per 2.000 miliardi che si otterranno principalmente attraverso il ricupero di materia imponibile con la lotta all'evasione, il fabbisogno complessivo del settore pubblico allargato viene condotto a 36.830 miliardi, e quindi anche al di sotto della indicazione programmatica fatta in agosto. In termini percentuali sul prodotto interno

loro, si scende dal 16,6 per cento del 1978 al 15,6 per cento del 1979. Ancora più marcato sarà il contenimento della quota del fabbisogno complessivo coperta con il ricorso al mercato interno: dal 16,3 al 14,7 per cento.

84. Pur migliorata sensibilmente nella grandezza del fabbisogno complessivo interno, la situazione della finanza pubblica nel 1979 si presenta ancora fortemente critica in termini di disavanzo. Il saldo tra spese effettive ed entrate effettive cresce ancora, nonostante gli interventi correttivi. Ciò dipende in parte dall'aumento del disavanzo in conto capitale, che sale dal 6,9 al 7,6 per cento del prodotto interno lordo, ma anche dell'aumento del disavanzo corrente che passa dal 6,3 al 7,2 per cento. La manovra di finanza pubblica per il 1979 ha dunque bloccato la crescita tendenziale che avrebbe portato ad una quota molto più alta del disavanzo corrente, ma non è stata sufficiente ad arrestarla del tutto. L'accelerazione degli investimenti pubblici viene così a sommarsi all'aumento della spesa corrente, non a compensarne una minore dinamica. A quest'ultimo risultato si deve giungere nei due anni successivi.

85. Senza nuovi interventi, la quota del disavanzo corrente salirebbe dal 7,2 per cento del prodotto interno lordo del 1979, all'8,5 nel 1980 e al 9,9 nel 1981 (Tavola 5-a). La quota del fabbisogno complessivo passerebbe dal 15,6 per cento nel 1979 al 17,6 e al 19 nei due anni successivi. Il programma per il 1980-1981 prevede invece di portare il disavanzo corrente al 6,7 per cento nel 1980 e al 6,2 nel 1981 e di accrescere marcatamente la quota degli investimenti pubblici realizzati. Il fabbisogno complessivo verrebbe mantenuto al 15,8 per cento del prodotto interno lordo nel 1980 e al 15,6 nel 1981.

86. Nessuna pausa sarà perciò consentita nella manovra di finanza pubblica. Gli interventi riduttivi del disavanzo corrente rispetto all'andamento tendenziale dovranno essere per il 1980 dell'ordine di 5.000 miliardi. Per il 1981 occorrerà una ulteriore riduzione per circa 5.500 miliardi, da aggiungere agli effetti strutturali dell'azione dell'anno precedente. Individuazione e contenimento degli sprechi, più rigorose forme di gestione nel settore della sicurezza sociale, ulteriori apporti di entrata nelle diverse forme, compongono il quadro delle misure da predisporre per tempo. Contemporaneamente si dovranno definire legislativamente o in via amministrativa 1.000 miliardi di investimenti pubblici per il 1980 e 4.000 miliardi per il 1981, gli uni e gli altri aggiuntivi a quelli di cui è già prevista la realizzazione. Il sincronismo delle due manovre è essenziale per il successo dell'operazione complessiva.

87. *Politica dell'entrata.* La politica tributaria è fattore decisivo del successo della strategia triennale. L'equa ripartizione degli oneri fiscali tra i cittadini di tutte le categorie è condizione essenziale di giustizia sociale. Essa è necessaria per acquisire il consenso collettivo sulle politiche proposte. Il contributo della componente

tributaria alla riduzione del disavanzo corrente è perciò affidato principalmente a un forte ricupero degli imponibili oggi sottratti alla tassazione. Il programma di riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria elaborato dal Ministero delle Finanze e di cui si dà sinteticamente conto nel seguito di questo documento indica gli obiettivi di incremento della capacità annua di accertamento, quantificati nella cifra complessiva di 600 mila accertamenti. Indica inoltre le aree di contribuzione in cui tale attività sarà esercitata. Specifica infine le direttrici delle innovazioni legislative e amministrative finalizzate alla lotta all'evasione e alla riduzione dei fenomeni di erosione. La politica dell'entrata dovrà essere unitariamente coordinata in forme che consentano di ricondurre in un quadro più coerente tributi, contributi e tariffe. Ciò permetterà di governare in modo più equo ed efficiente la finanza complessiva del settore pubblico.

88. *Politica degli investimenti.* Essa contraddistingue la strategia oggi prospettata da altre condotte in passato. La seconda parte di questo documento illustra analiticamente le azioni da intraprendere. Qui se ne danno i traguardi quantitativi. Gli investimenti fissi lordi dovranno aumentare, in termini reali, del 7,1 per cento nel 1979, dell'8 nel 1980 e del 9 nel 1981. La componente privata di questi investimenti è collegata alle politiche delle retribuzioni, del lavoro e del credito che vengono proposte. La componente pubblica si realizzerà se, come si è indicato sopra, i programmi verranno incrementati di 1.000 e di 4.000 miliardi rispettivamente nel 1980 e nel 1981. Il rapporto tra spesa pubblica per investimenti e prodotto interno lordo salirà allora, secondo una prima stima, dal 5,3 per cento nel 1979 al 5,9 nel 1980, al 6,4 nel 1981. Includendo anche gli investimenti delle partecipazioni statali tale quota passerebbe dal 7,7 per cento nel 1979 all'8,2 nel 1980 e all'8,7 nel 1981. Si noti che gli investimenti aggiuntivi possono trovare spazio sia nel settore pubblico vero e proprio sia nel settore delle Partecipazioni statali.

89. *Politica del lavoro.* La politica del lavoro fa parte integrante della strategia complessiva. Vi è l'aspetto delle retribuzioni e vi è l'aspetto della struttura del mercato del lavoro. Le linee direttrici per l'uno e per l'altro aspetto sono state espressamente indicate come due delle tre condizioni di questa strategia. Esse si riconducono allo sforzo di dare alla politica del lavoro e ai comportamenti delle parti sociali un ruolo determinante nel risanamento dell'economia. Per la riorganizzazione del mercato del lavoro vengono introdotti, come si dirà più avanti, istituti e strumenti nuovi. Essi mirano a rendere tale mercato nello stesso tempo più flessibile e più unitario. Il progresso in questo campo nasce da una visione coerente, ma anche da tanti avanzamenti settoriali; i benefici acquisiti in ciascun punto si riverberano su tutto il sistema. Ma i vantaggi di una politica attiva del lavoro non sono sufficienti. Occorre che ad essi si accompagni una condotta dei lavoratori e degli imprenditori in linea con la seconda condizione sopra enunciata, in materia di salari e di destinazione delle risorse derivanti dall'aumento della produttività.

90. *Politica monetaria e del credito.* Il rilevante miglioramento della bilancia dei pagamenti, il rafforzamento delle riserve valutarie, la riacquistata credibilità all'estero permettono di intraprendere una politica creditizia volta a un maggiore utilizzo delle risorse disponibili.

91. Già nel secondo semestre del 1978 le condizioni monetarie dell'economia sono state caratterizzate da un sostenuto aumento della liquidità del sistema. Nel complesso dell'anno il credito totale interno è aumentato, secondo le ultime stime, di circa 48.000 miliardi, in misura cioè assai più elevata rispetto all'anno precedente (Tavola 7). Il superamento per circa 2.000 miliardi della cifra concordata in luglio con la CEE è servito al sostegno della ripresa produttiva.

92. In relazione alla cifra di 35.000 miliardi in cui si esprime per il 1979 il fabbisogno del settore pubblico allargato, per il credito totale interno nel 1979 si può ipotizzare una espansione di 53.000 miliardi. Essa mantiene, rispetto al prodotto interno lordo, un rapporto pari alla media osservata negli ultimi due anni (un anno di rallentamento dei flussi, il 1977, e un anno di accelerazione, il 1978). Residuerebbero 18.000 miliardi per le erogazioni delle istituzioni creditizie al settore privato dell'economia. Tenuto conto dell'aumento del risparmio delle imprese connesso alla condizione di politica salariale indicata nel presente programma, e dell'aumento, di circa 1.000 miliardi, dei fondi trasferiti dal settore pubblico al netto delle imposte (Tavola 8), l'importo appare adeguato a consentire il finanziamento della ripresa produttiva e di una accelerazione degli investimenti. Il fabbisogno di fondi da parte del settore privato dell'economia, le condizioni di equilibrio finanziario del sistema nel suo complesso e più in particolare la coerenza della cifra di 53.000 miliardi quale ammontare del credito totale interno saranno sottoposti a verifica non appena saranno disponibili i dati definitivi per il 1978 e più precise valutazioni sui conti degli operatori economici per l'anno 1979. In ogni caso la verifica verrà effettuata in tempo utile per le decisioni in materia di espansione degli impieghi bancari per l'anno 1979.

93. L'espansione del credito negli anni successivi del triennio sarà stabilita tenendo conto delle azioni condotte sui fronti della finanza pubblica, degli investimenti e delle retribuzioni. Essa dovrà soddisfare l'esigenza di dosare l'accrescimento delle attività finanziarie dell'economia in relazione al prodotto interno lordo e in particolare quello delle attività monetarie, che già nel corso del 1978 sono notevolmente aumentate.

94. Il finanziamento dei fabbisogni complessivi dell'economia richiede un collocamento tra il pubblico di ingenti quantità di attività finanziarie. In nessun paese il volume dell'intermediazione ha proporzioni pari a quelle italiane. Si pone la necessità di un graduale riassetto dei flussi finanziari attraverso il risanamento della finanza pubblica e l'aumento dell'autofinanziamento delle imprese.

Nell'immediato la possibilità di collocare tra il pubblico le attività finanziarie occorrenti per coprire i fabbisogni complessivi è condizionata essenzialmente alle aspettative circa l'aumento dei prezzi. Se non si diffonderanno serie aspettative di rallentamento dell'inflazione, sarà difficile collocare presso il pubblico le attività finanziarie che si creeranno; il riassetto dei flussi finanziari, senza divenire meno necessario e urgente, difficilmente potrà essere attuato attraverso meccanismi di mercato. Si dovrebbero mantenere, e forse inasprire, i controlli sul credito. Il volume dell'intermediazione non si ridurrebbe.

95. Il debito pubblico ha assunto in questi anni una configurazione che, per scadenze, distribuzione tra detentori e dimensioni renderà necessaria una vasta ristrutturazione.

96. L'indebitamento del settore pubblico ammontava a poco più di 27 mila miliardi alla fine del 1970 ed è salito a 150 mila alla fine del 1978. La quota di esso detenuta dalle autorità monetarie, del 24,5 per cento nel 1970, ha toccato una punta massima del 40 per cento alla fine del 1976 per ridiscendere, a fine 1978, al 26,7 per cento. Della quota detenuta dal mercato, i buoni ordinari del Tesoro hanno rappresentato una proporzione rapidamente crescente: dal 9,8 per cento alla fine del 1970 al 31,0 alla fine del 1978 (Tavola 9). Il debito pubblico dovrà riallungarsi notevolmente nella scadenza. Di questa evoluzione si è avuto un inizio nel 1978, quando, dall'incremento dei titoli del Tesoro di proprietà delle aziende di credito e del pubblico, la quota coperta con scadenza superiore all'anno è salita al 60 per cento rispetto al 34,6 del 1977.

97. Per il debito pubblico si pone anche un problema di distribuzione tra investitori. La pur soddisfacente diffusione dei BOT tra le famiglie e le imprese, avvenuta negli ultimi due anni, è bastata appena a coprire, tra le attività finanziarie del pubblico, lo spazio un tempo occupato da titoli del Tesoro a più lunga scadenza. Se si realizzeranno le condizioni prima indicate per un più generale riequilibrio dei flussi finanziari, il pubblico, e in particolare le famiglie, torneranno a prediligere, come è avvenuto nella seconda metà degli anni sessanta, l'investimento in titoli con scadenze pluriennali. Anche di ciò vi è qualche segno. Nell'ultimo trimestre del 1978, il pubblico ha sottoscritto oltre 2.400 miliardi di titoli quinquennali del Tesoro: dal 1973 non era più stata effettuata una emissione con scadenza superiore ai quattro anni.

98. Parallela a quello del debito pubblico è stata la progressione della voce di spesa pubblica rappresentata dagli interessi passivi: su di essa, oltre all'aumento nominale del debito, ha operato l'aumento nominale dei tassi di interesse. Il peso di questa voce di spesa potrà essere fortemente attenuato solo attraverso il contenimento del fabbisogno del settore pubblico, che farà rallentare la crescita del debito pubblico e, contribuendo a smorzare l'inflazione, porrà la premessa per la riduzione dei tassi di interesse.

99. Con l'azione generale di politica economica, e in particolare con quella condotta sulla finanza pubblica, la dimensione del debito pubblico cesserà di accrescersi ai ritmi di questi ultimi anni. Insieme con l'allineamento a un tasso di inflazione europeo questa condizione rappresenta il presupposto perché sia compiuta una grande operazione di riassetto del debito e di valorizzazione del risparmio con l'offerta di titoli che incoraggino il ritorno delle famiglie a un orizzonte finanziario più ampio.

100. L'eredità del passato pesa anche su quel particolare segmento del debito pubblico che è rappresentato dal circolante e in generale dalla base monetaria del pubblico e delle aziende di credito. Su di esso l'inflazione ha inciso nella forma di una tassa, corrispondente alla perdita di potere di acquisto subita. Solo nel 1978 l'imposta da inflazione pagata sul circolante è stata dell'ordine di 2.000 miliardi. Ma questa eredità ha pesato anche gonfiando di cifre la misura monetaria. Prematuro nelle presenti condizioni, il mutamento dell'unità di moneta in ragione di uno a mille corone sarebbe l'impegno collettivo di ritorno alla stabilità. Con le cifre che scomparirebbero dall'unità monetaria, si cancellerebbero anche i segni di un passato difficile.

101. *Politica del vincolo esterno.* Essa riguarda variabili tra loro interdipendenti quali la bilancia dei pagamenti, il cambio, le riserve e l'indebitamento estero.

102. Le partite correnti della bilancia dei pagamenti, passive per tutti gli anni dal 1973 al 1976, hanno segnato un attivo crescente negli ultimi due anni, che ha contribuito, insieme con altri fattori, al notevole miglioramento della situazione finanziaria del paese. Alla vigilia della crisi valutaria del gennaio 1976 la banca centrale aveva debiti verso l'estero per 6,3 miliardi di dollari, mentre le valute convertibili di cui disponeva erano ridotte a 1,2 miliardi. Alla fine del 1978 il debito era sceso al di sotto dei 3 miliardi di dollari e le valute convertibili erano salite al di sopra dei 10 miliardi. Per altro, l'indebitamento netto a breve termine delle aziende di credito sull'estero, pari a 0,7 miliardi di dollari alla fine del 1975, è salito fino a una punta di 6,5 miliardi a fine 1977 ed ammontava a circa 5,5 miliardi a fine 1978 (Tavola 10).

103. La politica del cambio sarà condotta nel quadro degli impegni assunti con la partecipazione dell'Italia al sistema monetario europeo. L'adesione allo SME rende più impegnativa la necessità di rallentamento del tasso di inflazione in corso di anno. Il legame alla nuova moneta europea comportando, presumibilmente, la stabilità del cambio medio effettivo della lira o un qualche suo apprezzamento, può costituire, dal lato delle importazioni, un contributo alla stabilizzazione dei prezzi. Ma può anche provocare, qualora non si riduca il differenziale inflazionistico a carico del nostro paese, una perdita di competitività e quindi un rallentamento delle nostre esportazioni e un aumento delle importazioni. In

questo caso la prevista riduzione dell'avanzo corrente con l'estero non avverrebbe a beneficio dell'auspicato rilancio degli investimenti e ne risulterebbero pregiudicati gli obiettivi di sviluppo e di occupazione. Per effettuare le necessarie correzioni la politica monetaria e creditizia, avendo minori possibilità di usare la manovra del cambio, si troverebbe costretta ad agire sulla quantità e sul costo del credito.

104. Lo SME dovrà essere amministrato in modo da contribuire alla stabilità delle principali valute terze, e segnatamente del dollaro. Se il processo di diversificazione delle riserve dovesse accentuarsi, coinvolgendo direttamente le monete più forti della Comunità, potrebbero presentarsi potenziali tensioni per la coesione delle valute nello scudo.

105. *Risanamento finanziario.* Il risanamento dell'economia che si potrà realizzare con le politiche sopra indicate, ed in particolare il rallentamento dell'inflazione e l'attenuazione della dinamica del costo del lavoro, saranno sufficienti a riequilibrare la situazione economica e finanziaria di gran parte delle imprese italiane. Non è improbabile che, riducendosi l'inflazione, molte situazioni aziendali si rivelino migliori di come sono apparse negli ultimi anni.

106. Tuttavia, restano e resteranno casi nei quali una politica di ristrutturazione finanziaria sarà necessaria. In questo campo, una impegnativa opera di legislazione è stata compiuta negli ultimi anni. Nei prossimi occorrerà una delicata e altrettanto impegnativa opera di applicazione e sperimentazione di istituti e procedure in parte nuovi. Soprattutto per le imprese private, la legge sul risanamento finanziario delle imprese, aggiuntasi nel dicembre scorso a quella sulla riconversione industriale, definisce strumenti idonei a facilitare la ricapitalizzazione delle imprese e a consentire un consolidamento di impieghi bancari e di crediti a medio e lungo termine.

107. Le imprese delle partecipazioni statali sono in uno stato di particolare difficoltà. Esse hanno subito i costi di una concezione che ha spesso fatto coincidere la difesa dell'occupazione col mantenimento in vita di produzioni non più economiche. Per esse il Tesoro intende, in aggiunta alle misure già prese per l'aumento dei fondi di dotazione, favorire una ulteriore ricapitalizzazione finanziaria finalizzata alla riduzione dei debiti bancari e conseguentemente all'alleviamento degli oneri finanziari. L'operazione ammonterebbe a 3.000 miliardi da erogare nei prossimi tre anni per un importo di 1.000 miliardi all'anno, già incluso nel fabbisogno previsto. Essa non darà luogo ad aumento delle attività finanziarie e della liquidità del sistema economico in quanto verrà effettuata attraverso l'emissione di certificati di credito del Tesoro e il collocamento degli stessi presso le banche creditrici. L'aumento dei fondi di dotazione e la cancellazione di un ammontare equivalente di prestiti avverranno contestualmente. I certificati avranno rendimenti in linea con quelli di mercato.

GLI EFFETTI.

108. L'osservanza delle tre condizioni generali e delle norme in cui si esprimono, lo svolgimento delle politiche descritte, il miglioramento dell'apparato pubblico, garantiranno un quadro di crescita stabile dell'economia italiana nel prossimo triennio.

109. Il Governo ha riflettuto sull'opportunità di corredare il programma triennale con la presentazione di un quadro che ne quantifichi gli effetti. Contro questa presentazione militano diverse ragioni: la possibilità di eventi esterni ora non previsti, il margine di errore che sempre circonda valutazioni probabilistiche, il pericolo che la riflessione sulla strategia proposta si isterilisca in esercitazioni aritmetiche per trascurare le direttrici di fondo. Del resto la presentazione di proiezioni quantitative pluriennali per il complesso delle grandezze macroeconomiche non è pratica seguita dai governi di altri paesi. Se, nonostante queste valide considerazioni, al documento viene allegata un'ipotesi di bilancio economico nazionale per il triennio 1979-1981 è soltanto per mettere in luce, in un quadro coerente con le norme e le politiche proposte, il tipo di evoluzione che potrà caratterizzare l'economia italiana se si uniformerà alla strategia proposta.

110. Già il 1979 presenta l'immagine di una economia non solo in ripresa, ma anche avviata a una riqualificazione della propria crescita. Il prodotto interno lordo potrà espandersi del 4,5 per cento. Gli investimenti fissi lordi che avevano frenato la crescita della domanda interna nel 1978, nel 1979 ne diverranno un elemento trainante. All'altro estremo, i consumi collettivi cesseranno di essere il primo sostegno della domanda interna.

111. Sui due fronti dell'occupazione e dell'inflazione i risultati che si possono prevedere per il 1979 pongono in luce rispettivamente una inversione di tendenza e un miglioramento, anche se, per il peso negativo esercitato dalle condizioni di partenza, presentano un progresso meno che proporzionale di quello che si potrà conseguire nell'intero triennio. L'occupazione totale, stazionaria o in regresso dal 1976, potrà aumentare in misura non trascurabile; ciò vale anche per l'occupazione nell'industria che è stazionaria o in regresso dal 1974. Il tasso di inflazione misurato attraverso i prezzi al consumo dovrebbe risultare, a fine anno, vicino al 10 per cento.

112. Nei due anni seguenti, la strategia proposta permetterà di confermare e superare i risultati conseguiti nel 1979. La crescita del prodotto interno lordo in termini reali continuerà a un tasso annuo del 4 per cento. Un siffatto risultato segna un netto progresso sul passato. Gli investimenti continueranno ad essere la componente più rapidamente crescente della domanda interna.

113. Il tasso di inflazione diminuirà sensibilmente. L'inflazione media annua dei prezzi al consumo potrà scendere dal 12 per cento del 1979, al 9 per cento nel 1980, al 7,5 per cento nel 1981. Il tasso istantaneo di inflazione alla fine del triennio, sempre misurato in termini di prezzi al consumo, si porterà al di sotto del 7 per cento.

114. Sono anche stati stimati gli effetti di maggiore occupazione corrispondenti ai quadri della contabilità nazionale derivanti dalla **strategia triennale**. Si dovrebbe avere la creazione di 550-600 mila posti di lavoro aggiuntivi; il riassorbimento di una quota della manodopera esuberante nell'industria, oggi valutabile intorno alle 160 mila unità; l'assorbimento di manodopera precaria dall'agricoltura. Poiché, anche per la particolare spinta demografica, nello stesso **periodo triennale la forza lavoro dovrebbe accrescersi di circa 500 mila unità**, l'effetto sarebbe di una ancora modesta riduzione della disoccupazione. Tali risultati aggregati sono modificabili con una politica attiva del lavoro, che rappresenta una delle parti significative del programma triennale. Ad essa spetta il compito di avvicinare la domanda e l'offerta del lavoro e di ridurre la segmentazione del mercato. Si devono aggiungere inoltre gli effetti di una politica di occupazione amministrata. Ad essa in particolare spetterà **integrare la crescita di occupazione nella pubblica amministrazione**, che è stata ipotizzata assai più bassa che in passato. Va infine sottolineato che i posti di lavoro aggiuntivi che si creeranno nel triennio non sono l'effetto di una politica di « eccesso di impiego » quale quella sperimentata negli anni recenti in molti comparti produttivi. Non sono cioè di tipo precario, ma si accompagnano a una evoluzione della produttività più sostenuta che in passato. Alla fine del triennio la situazione si presenterà pertanto nettamente migliorata. Il minore afflusso sul mercato del lavoro che successivamente si avrà per il venir meno dei citati motivi demografici, combinato con la crescita aggiuntiva della domanda di lavoro conseguente ai maggiori margini di produttività, aprirà prospettive più confortanti.

115. I risultati ora delineati per il 1979 sono condizionati al realizzarsi di tutte le politiche descritte più sopra. Essi sono soggetti al margine di incertezza che inevitabilmente si associa ad ogni previsione economica.

116. I vantaggi in termini di occupazione si rifletteranno in gran parte sulla situazione del Mezzogiorno. La definizione in termini aggregati della **manovra rende meno agevole per il momento una diretta valutazione quantitativa degli effetti sul riequilibrio territoriale**. Ma quest'ultimo è presidiato dalla combinazione della politica degli investimenti, **nettamente selettiva per quanto riguarda le localizzazioni**, di una politica del lavoro volta essenzialmente ad accrescere l'occupazione nelle aree meno favorite. La parte speciale del programma triennale contiene, per le distinte azioni programmatiche, le necessarie specificazioni.

117. Una illustrazione dei risultati a cui porterà il programma triennale non può trascurare la questione della cosiddetta « economia sommersa ».

118. I dati di contabilità nazionale utilizzati nelle proiezioni inerenti al programma triennale mirano ad essere uno specchio fedele della situazione economica italiana. Si è avuta tuttavia negli ultimi anni la sensazione di un crescente divario tra l'economia ufficialmente rilevata e la sottostante economia reale. Il fenomeno è stato di recente più attentamente studiato. Per acquistare flessibilità, per riacquistare profittabilità, una parte crescente dell'attività produttiva si è nascosta alle statistiche, per nascondersi alle leggi. Mercati « neri » e « grigi » sono fioriti soprattutto nel settore terziario, ma si sono andati diffondendo anche nel settore industriale, a mano a mano che parti rilevanti della produzione sono state decentrate dalle grandi imprese alle medie e dalle medie alle piccole e piccolissime. In questa capacità di sottrarsi alle regole, non tanto statistiche, quanto fiscali, contributive e di tutela del lavoro, sta certo una delle principali chiavi interpretative degli insospettati margini di vitalità dell'economia italiana in questi anni di crisi.

119. Una politica di risanamento dell'economia avrà l'effetto di restituire possibilità di esistenza legale ed attività che oggi sussistono solo se clandestine. Il venire alla luce di queste « aree segrete » ha un grande valore di moralità civile, ma ne ha anche uno per la conoscenza e l'azione. Dall'ignoranza non può nascere una buona politica economica. Lo sforzo compiuto in questi anni per far riemergere la parte sommersa della finanza pubblica ha sicuramente contribuito a rendere più efficaci le azioni di risanamento finanziario. Il riemergere di altre zone dell'economia porterà presumibilmente a una rivalutazione del prodotto interno lordo che gli esperti stimano fra il cinque e il dieci per cento. Risulteranno allora profili diversi in aspetti importanti della nostra condizione. Risulterà minore la pressione della spesa pubblica; più coerente con i valori del passato la propensione al risparmio; e, soprattutto, assai minore che negli altri paesi industriali la pressione tributaria complessiva, più chiare, quindi, le dimensioni dell'area di evasione fiscale e di quella contributiva. Conoscere meglio la realtà sarà un fattore positivo. Anche per le fondamentali azioni da svolgere in settori come quello tributario. La maggiore flessibilità degli istituti di politica del lavoro, prevista dalla terza condizione che si è enunciata per il triennio, potrà evitare che « l'ufficializzazione » dell'economia sommaria diventi un fattore di rigidità dell'economia tutta.

120. Il Governo ha il dovere di rappresentare infine quali sarebbero gli effetti del mancato rispetto delle indicazioni del programma.

121. Si prenda in considerazione l'ipotesi di una evoluzione del costo orario del lavoro dovuta ad aumenti salariali che, al di là della quota necessaria per compensare l'erosione monetaria, acquisiscano anche la quota corrispondente all'aumento di prodotti-

vità. Si avrebbero allora conseguenze sia di riduzione delle esportazioni sia di minore formazione di capitale nelle imprese: diminuirebbe il livello della domanda e del reddito nel triennio e meno crescerebbe la capacità produttiva. Il tasso di inflazione sarebbe più elevato, pur supponendo costante il valore di cambio della lira. In termini quantitativi, si può valutare in oltre tre punti percentuali in meno la crescita del prodotto interno lordo nel triennio 1979-1981, con conseguenze di rilievo sull'occupazione. Ancora di tre punti aumenterebbero i prezzi al consumo e molto più, di circa dieci punti i prezzi industriali.

122. A sua volta, la mancata riduzione del disavanzo corrente del settore pubblico allargato, mentre avrebbe un debole effetto di stimolo sul reddito, comporterebbe una crescita inflazionistica del credito totale interno. Il mantenimento delle compatibilità finanziarie avverrebbe attraverso la riduzione dei finanziamenti disponibili per i settori produttivi. Verrebbe meno la possibilità di innalzare il rapporto tra investimenti e prodotto interno lordo e di migliorare per questa via le prospettive di accrescimento della produzione e dell'occupazione.

123. L'economia italiana contribuirebbe, in questa ipotesi, a percorrere il sentiero di crisi su cui si è mossa in questi anni. Cadrebbe la speranza di una uscita guidata dalle condizioni di instabilità strutturale. Più gravi diverrebbero i sacrifici imposti alla nostra collettività nazionale, ai ceti più deboli, alle aree meno favorite.

IL QUADRO INTERNAZIONALE E L'EUROPA.

124. Due sono i fattori del quadro internazionale che specialmente condizionano le possibilità di crescita stabile: l'espansione del commercio mondiale e le ragioni di scambio tra prodotti primari e prodotti manufatti. Nel primo fattore si riflette la crescita complessiva dell'economia mondiale; nel secondo si riflettono i conflitti distributivi su scala internazionale. Sull'uno e sull'altro l'Italia ha una influenza molto limitata, mentre ne è fortemente condizionata qualunque sia la sua politica economica, doganale e di cambio. I periodi di maggiore crescita dell'economia italiana sono stati quelli nei quali i due fattori hanno operato in senso favorevole: rapida crescita del commercio, riduzione dei prezzi relativi delle materie prime. Negli anni settanta entrambi i fattori si sono evoluti in modo meno favorevole e più instabile.

125. L'influenza dell'Italia è trascurabile su scala mondiale, ma è percepibile su scala europea. E l'Europa, se esprime una politica comune, può a sua volta influire sull'economia mondiale. Quella europea rappresenta la più vicina e rilevante cornice internazionale entro la quale si colloca la strategia dei prossimi anni.

126. Fattori esterni di squilibrio, quali la crisi del dollaro o quella energetica, accrescono le tensioni economiche e sociali interne di ciascun paese. Di fronte ad essi l'Europa o avanza verso l'integrazione o arretra verso il particolarismo. Il vertice di Brema e l'avvio di un'unione monetaria rappresentano una svolta rispetto a tendenze affiorate nell'ultimo decennio. Per alcuni paesi questa svolta ha significato l'abbandono dell'illusione di perseguire in modo indipendente obiettivi di stabilità in un mondo di interdipendenze; per altri, ha lo stesso significato rispetto all'obiettivo della crescita. Il valore di revisione strategica che ha questa svolta, e le difficoltà della sua attuazione, sono testimoniate sia dall'asprezza dei contrasti, anche istituzionali, tra i quali all'interno di ciascun paese è prevalsa la linea europea, sia dalla tensione che si manifesta tra i paesi proprio in corrispondenza di un nuovo passo sulla via dell'integrazione.

127. Il sistema monetario europeo (SME) nascerà nel segno di questa svolta ma anche con la traccia di quelle tensioni. Esso sarà una istituzione duratura se nel tempo saprà arricchirsi di contenuto fino a divenire una vera unione monetaria. Coerentemente con questa concezione l'Italia si è adoperata, nel negoziato, affinché lo SME nascesse con più solide caratteristiche di sistema, nel duplice, coincidente interesse della costruzione comunitaria e del nostro paese. A questo negoziato ha dato un forte contributo tecnico. In assenza di cause di squilibrio e di rottura estranee alla sfera degli eventi prevedibili, i comportamenti che si richiedono alla nostra economia per una stabile presenza nel sistema monetario europeo sono rigorosi, ma non sono diversi né più severi di quelli indicati in questo programma. Con lo SME o senza SME le azioni da compiere sono le stesse.

128. Gli accordi di cambio e gli ulteriori passi che eventualmente si compiranno verso l'unione economica e monetaria non vivranno a lungo se lasciati a se stessi. Perché durino occorrono altre condizioni. In primo luogo una consapevolezza nelle forze politiche e sociali dell'insufficienza degli ambiti nazionali alla soluzione dei principali problemi di oggi: l'occupazione, l'energia, le industrie di punta, la crisi di settori industriali, l'ambiente, la sicurezza. In secondo luogo un terreno istituzionale sul quale tale consapevolezza possa tradursi in azione politica.

129. L'elezione a suffragio diretto del Parlamento europeo rappresenta un fatto nuovo da questo punto di vista. Essa impone alle forze politiche, e indirettamente alle organizzazioni sindacali e alle imprese, la ricerca di affinità e legami oltre i confini nazionali e la definizione di una strategia europea. Pone il problema dei poteri di un organo quale il Parlamento che è direttamente rappresentativo della volontà popolare. Colloca nella sede istituzionale appropriata il problema della politica di bilancio comunitaria.

130. La partecipazione italiana alla costruzione europea non nasce nell'illusione che essa assicuri di per sé il progresso economico e civile al quale il paese aspira. Né si deve credere che la diversità e i contrasti tra regioni, gruppi sociali, interessi economici, tradizioni e cultura, cesseranno di generare urti e conflitti politici. Come ogni modifica istituzionale, anche la costruzione europea fornirà solo una cornice entro cui la soluzione dei problemi diviene possibile, non la soluzione stessa di essi. In questa cornice la pace e la democrazia saranno più solidamente garantite di quanto oggi lo siano in ogni singolo paese. Così, per l'Italia, il superamento delle attuali difficoltà si realizzerà per le stesse strade che si dovrebbero comunque percorrere anche rimanendo fuori dall'Europa. Ma fuori dall'Europa quelle strade sarebbero più aspre.

TAVOLE STATISTICHE

PAGINA BIANCA

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 1

CONFRONTO A DIECI ANNI DI DISTANZA

Voci	1966-1968	1976-1978
<i>Crescita (a):</i>		
del prodotto interno lordo in quantità	6,4	3,1
dei prezzi (b)	2,2	16,9
del costo per dipendente (c)	8,4	18,1
<i>Disoccupazione:</i>		
iscritti alle liste di collocamento	1,1 mln	1,5 mln
ore di cassa integrazione	87,3 mln	263,5 mln
<i>Distribuzione:</i>		
quota del reddito da lavoro dipendente	56,7	70,3
<i>Accumulazione:</i>		
investimenti fissi: prodotto interno lordo	20,6	16,9
investimenti in impianti e attrezzature: prodotto interno lordo	7,0	7,3
<i>Commercio estero:</i>		
importazioni: risorse (d)	12,5	16,6
esportazioni: risorse (d)	13,3	20,1
<i>Situazione patrimoniale:</i>		
posizione verso l'estero (e)	811 mld	-7.797 mln
debito pubblico	15.986 mld	92.584 mln

Media dei dati relativi ai tre anni; le cifre in corsivo sono calcolate come medie del biennio 1976-77.

(a) Tassi annui di incremento.

(b) Deflattore del prodotto interno lordo.

(c) Nell'industria esclusa l'edilizia.

(d) A prezzi costanti.

(e) Consistenze a fine dicembre del saldo della posizione verso l'estero della Banca d'Italia UIC e delle aziende di credito.

TAVOLA 2

L'ITALIA E I PAESI EUROPEI

Paesi	Prodotto interno lordo	Investimenti fissi	Costo unitario del lavoro	Prezzi al consumo	Tasso di cambio	Disavanzo pubblico (b)
						(in rapporto al prodotto interno lordo)
						(numeri indici) (a)
Regno Unito	106,0	92,3	213,8	212,5	68,0	4,6
Germania	111,2	94,5	129,4	131,6	130,0	1,6
Francia	116,6	108,8	169,4	163,6	91,2	0,6
Olanda	117,3	105,8	142,3	151,6	117,8	1,7
Belgio	115,9	105,8	149,5	158,9	109,9	4,3
Media (c)	112,5	99,9	159,4	159,5	104,7	1,8
Italia	115,1	100,4	277,6	215,1	58,6	9,3

(a) I numeri indici sono tutti, ad eccezione del tasso di cambio, calcolati al 1977 con base 1972 = 100. Per il tasso di cambio l'indice ha base marzo 1973 = 100 ed è calcolato al maggio 1978.

(b) Medie 1972-77. Per la Germania e Regno Unito include la sicurezza sociale.

(c) Media ponderata con i valori del prodotto interno lordo in dollari relativi al 1976.

Fonti: elaborazione su dati Fondo monetario internazionale (World Economic Outlook) e Morgan Guarantee Trust (World Financial Markets).

TAVOLA 3

SETTORE PUBBLICO ALLARGATO

Disavanzo, fabbisogno, fabbisogno complessivo. (Vecchia serie)

	1977	1978		1979	
		Stime agosto 1978	Stime dicembre 1978	Stime agosto 1978	Stime dicembre 1978
<i>Disavanzo</i>	19.960	28.480	29.270	35.420	35.080
Crediti degli enti territoriali	350	480	500	600	500
Apporti ai fondi di dotazione partecipazioni statali .	690	2.380	1.940	1.200	3.000
Apporti ai fondi di dotazione ICS	200	590	590	500	600
<i>Fabbisogno</i>	21.200	31.930	32.300	37.720	39.180
Rientro fondi in Tesoreria .	—	— 500	—	— 2.100	— 3.350
Regolazione debiti pregressi .	500	2.100	2.500	2.000	1.500
<i>Fabbisogno complessivo (inclusi i crediti dei fornitori)</i>	21.700	33.530	34.800	37.620	37.330
Crediti dei fornitori	— 2.000	— 500	— 1.500	— 500	— 500
<i>Fabbisogno complessivo (esclusi i crediti dei fornitori)</i>	19.700	33.030	33.300	37.120	36.830

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 4

SETTORE PUBBLICO ALLARGATO

Disavanzo (corrente e in conto capitale), fabbisogno complessivo
e fabbisogno complessivo interno (nuova serie).

	1977	1978	1979
Disavanzo corrente	8.460	12.700	17.100
(di cui Pubblica amministrazione)	(8.260)	(12.000)	(16.000)
Disavanzo in conto capitale	9.750	13.820	17.980
(di cui Pubblica amministrazione)	(7.460)	(10.670)	(13.930)
<i>Disavanzo (a)</i>	18.210	26.520	35.080
(di cui Pubblica amministrazione)	(15.720)	(22.670)	(29.930)
Crediti degli enti territoriali (+)	350	500	500
Apporti ai fondi di dotazione partecipazioni statali (+)	690	1.940	3.000
Apporti ai fondi di dotazione ICS (+)	200	590	600
Variazione netta depositi bancari (aumento +, riduzione —)	1.750	2.750	— 3.350
Regolazione debiti pregressi (+)	500	2.500	1.500
Crediti dei fornitori (—)	— 2.000	— 1.500	— 500
Totale: acquisizione netta di attività finanziaria (b) . .	(+ 1.490)	(+ 6.780)	(+ 1.750)
<i>Fabbisogno complessivo (a + b)</i>	19.700	33.300	36.830
Prestiti esteri (—)	— 100	— 500	— 2.100
<i>Fabbisogno complessivo interno</i>	19.600	32.800	34.730

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

segue: Tav. 4

RACCORDO TRA IL SALDO NETTO DA FINANZIARE DEL SETTORE STATALE
E IL FABBISOGNO COMPLESSIVO INTERNO DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO

	1978	1979
	—	—
Disavanzo di bilancio (+)	30.250	38.880 (a)
Situazione tesoreria (avanzo —, disavanzo +)	— 2.250	— 6.450
<hr/>		
Saldo netto da finanziare del settore statale (+)	28.000	32.430 (a)
Disavanzo enti di malattia (+)	1.200	—
Disavanzo enti territoriali (+)	1.650	700
Disavanzo ENEL (+)	950	600
<hr/>		
Saldo complessivo settore pubblico allargato	31.800	33.730
Regolazione di debiti pregressi (+)	2.500	1.500
Crediti dei fornitori (—)	— 1.500	— 500
<hr/>		
Fabbisogno complessivo interno del settore pubblico allargato	32.800	34.730

(a) Il saldo netto da finanziare del settore statale supera di 1.050 miliardi quello indicato nel bilancio di cassa per il 1979. La cifra è la quota per il 1979 dei 3.000 miliardi previsti dal programma triennale per operazioni aggiuntive di ricapitalizzazione del settore delle partecipazioni statali (cfr. par. del testo).

TAVOLA 5

SETTORE PUBBLICO ALLARGATO

5a. Il disavanzo e fabbisogno tendenziale e programmatico - proiezioni al 1981
(quote del prodotto interno lordo).

	1978	1979	1980		1981	
			tenden- ziale	program- matico	tenden- ziale	program- matico
Disavanzo corrente	6,3	7,2	8,5	6,7	9,9	6,2
Disavanzo in conto capitale . .	6,9	7,6	7,9	8,0	8,0	8,4
Disavanzo	13,2	14,8	16,4	14,7	17,9	14,6
Fabbisogno complessivo	16,6	15,6	17,6	15,8	19,0	15,6
Fabbisogno complessivo interno	16,3	14,7	17,0	15,3	18,5	15,1

5b. Investimenti del settore pubblico allargato
(quote del prodotto interno lordo).

	1978	1979	1980		1981	
			tenden- ziale	program- matico	tenden- ziale	program- matico
Investimenti pubblici	4,7	5,3	5,5	5,9	5,1	6,4

TAVOLA 6

COSTO DEL LAVORO E COMPETITIVITÀ

(numeri indici: 1970 = 100)

Anni	Costi unitari del lavoro			Tasso di cambio nominale d	Competitività $e = c \times d$ (a)
	Italia a	Altri paesi b	Andamento relativo $c = a : b$		
1971	112,1	106,9	104,9	99,3	104,1
1972	118,9	111,7	106,4	99,0	105,3
1973	134,2	119,1	112,7	90,2	101,7
1974	159,3	134,4	118,5	81,4	96,5
1975	214,9	155,0	138,6	79,2	109,8
1976	236,7	156,2	151,5	66,1	100,1
1977	274,7	164,7	166,8	61,5	102,6
1978	303,5	173,3	175,1	59,6	104,3
1979 (b)	333,9	182,0	183,5	58,7	107,7

Nel 1979, se i costi unitari del lavoro aumentassero del 10 per cento in Italia e del 5 per cento negli altri paesi, la perdita di competitività raggiungerebbe, a cambio invariato, un grado di deterioramento prossimo a quello immediatamente precedente la crisi del 1976.

Costo unitario del lavoro nell'industria manifatturiera, espresso in valuta nazionale. Gli «altri paesi» sono: Canada, USA, Giappone, Francia, Germania, Regno Unito, Belgio, Olanda, Svezia e Svizzera.

(a) Quando l'indice di competitività (o tasso reale) aumenta, vi è *perdita* di competitività.

(b) Previsioni.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 7

IL CREDITO TOTALE INTERNO

Anni	Prodotto interno lordo (PIL)		Credito totale interno (CTI)			CTI PIL	Quota settore privato
		prezzi		settore pubbl. settore allargato (a)	privato (b)		
		(variazioni %)	(miliardi di lire)			(in %)	(in %)
1971	8,8	7,1	11.670	—	—	131,0	—
1972	9,6	6,3	15.071	—	—	141,5	—
1973	19,4	11,7	20.874	10.500	10.374	143,8	49,7
1974	23,3	18,3	19.472	11.200	8.272	135,7	42,5
1975	13,1	17,2	30.837	19.100	11.737	146,8	38,1
1976	25,0	18,3	33.323	18.400	14.923	140,6	44,8
1977	20,3	18,3	35.856	19.600	16.256	137,6	45,3
1978	16,2	13,9	48.000	32.800	15.200	142,3	31,7
1979	17,8	12,7	53.000	34.730	18.270	143,3	34,5

(a) Al netto del ricorso al debito estero, pari a 100 miliardi nel 1977, 500 nel 1978 e 2.100 nel 1979.

(b) Da parte delle istituzioni creditizie e con emissioni obbligazionarie.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 8

TRASFERIMENTI NETTI DAL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO ALLE IMPRESE

	1977	1978	1979
Contributi alla produzione	2.140	2.900	3.300
Contributi agli investimenti	1.800	2.700	3.500
Crediti e partecipazioni	1.240	3.030	4.100
Regolazione di debiti pregressi	500	2.500	1.500
Totale trasferimenti alle imprese	5.680	11.130	12.400
Crediti dei fornitori	— 2.000	— 1.500	— 500
Imposte dirette sulle imprese	— 3.000	— 4.000	— 4.000
Trasferimenti netti alle imprese	680	6.630	7.900

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 9

CONSISTENZA DELL'INDEBITAMENTO DEL SETTORE PUBBLICO (a)

(dati di fine periodo; miliardi di lire)

Voci	1970		1976		1977		1978 (stima)	
	valori assoluti	in %	valori assoluti	in %	valori assoluti	in %	valori assoluti	in %
Titoli a medio e lungo termine sul mercato (b)	7.403	35,9	15.425	26,2	23.393	28,4	37.530	34,1
BOT sul mercato	2.023	9,8	9.632	16,4	24.710	29,9	34.064	31,0
Raccolta dell'amministr. postale	5.863	28,4	16.020	27,2	19.218	23,2	23.675	21,5
Impieghi degli istituti di credito a favore di:								
— enti locali	3.761	18,2	13.085	22,2	9.960	12,0	9.400	8,5
— enti di previdenza	282	1,4	1.625	2,8	1.824	2,2	2.020	1,8
— aziende autonome	215	1,0	257	0,4	662	0,8	492	0,5
— ospedali	379	1,8	1.275	2,2	1.176	1,4	900	0,8
— altri enti amministr. centrale	22	0,1	163	0,3	229	0,3	260	0,2
— aziende municipalizzate	120	0,6	380	0,6	364	0,4	370	0,4
Altri debiti	574	2,8	1.006	1,7	1.146	1,4	1.340	1,2
TOTALE GENERALE	20.642	100,0	58.868	100,0	82.682	100,0	110.051	100,0
Finanziamenti all'ENEL	3.298		8.220		8.877		9.627	
di cui: Emissioni obbligazion.	2.811		6.648		7.669		8.719	
Impieghi di ist. credito	487		1.572		1.208		908	
Debiti verso BI-UIC (c)	6.699		39.247		34.970		40.151	

(a) Escluso il debito estero.

(b) Titoli di Stato e garantiti, Obbligazioni Crediop per conto del Tesoro ed emissioni di enti territoriali, al netto delle sottoscrizioni degli enti dello stesso settore.

(c) Finanziamenti della Banca d'Italia-UIC nelle forme di titoli a breve e a medio e lungo termine, c/c di tesoreria e altre partite minori.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 10

**INDEBITAMENTO DELLE ISTITUZIONI MONETARIE
PRESTITI COMPENSATIVI E ATTIVITÀ UFFICIALI SULL'ESTERO**
(miliardi di dollari)

Voci	1974 dic.	1975 dic.	1976 dic.	1977 dic.	1978 dic. (stima)
PASSIVITÀ'					
Istituzioni monetarie . . .	7,0	7,0	10,1	13,1	8,5
Banca d'Italia - UIC . . .	5,7	6,3	7,1	6,6	2,9
Passività a breve . . .	0,1	—	0,1	0,2	0,2
Passività a medio e a lungo termine . . .	5,6	6,3	7,0	6,4	2,7
Aziende di credito (passivo netto v. l'estero)	1,3	0,7	3,0	6,5	5,6
Istituzioni non monetarie					
Passività a medio termine (prestiti compensativi (*))	8,1	7,2	6,8	6,2	5,4
TOTALE PASSIVITÀ . . .	15,1	14,2	16,9	19,3	13,9
ATTIVITÀ' A BREVE					
Oro (a)	3,1	9,8	9,3	11,3	14,3
Diritti speciali di prelievo .	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3
Posizione di riserva sul FMI	—	—	—	—	0,3
Valute convertibili	3,2	1,2	3,1	8,0	10,4
TOTALE ATTIVITÀ . . .	6,5	11,1	12,5	19,4	25,3
(*) Indebitamento complessivo a medio e a lungo termine (b)					
	—	13,6	13,8	14,1	16,9

(a) Il prezzo di valutazione dell'oro è quello rilevato sulla piazza di Londra alla fine del mese indicato, meno uno scarto cautelativo del 15 per cento. Dal mese di dicembre 1976 la quotazione sempre derivata dal mercato, è quella ufficialmente adottata per il calcolo delle riserve auree italiane.

(b) Prestiti privati, pubblici e compensativi.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

IPOTESI DI BILANCIO

	1978 (*)				1979			
	variazioni %			miliardi di lire	variazioni %			miliardi di lire
	Q	P	V		Q	P	V	
Prodotto Interno Lordo	2,0	13,9	16,2	201.000	4,5	12,7	17,8	236.700
Importazioni	3,0	5,0	8,2	50.160	9,0	8,5	10,2	59.300
Esportazioni	5,5	6,9	12,8	51.015	4,5	8,5	13,3	57.800
Domanda interna	1,4	13,4	14,9	200.145	5,6	12,7	19,0	238.200
Consumi delle famiglie	1,8	13,0	15,1	130.373	4,5	12,0	17,0	152.600
Consumi collettivi	2,4	17,5	20,3	29.197	2,5	17,3	20,2	35.100
Investimenti fissi lordi	— 1,8	12,4	10,4	37.745	7,1	11,3	19,2	45.000
— costruzioni	0,5	12,4	13,0	22.087	6,5	11,5	18,8	26.250
— attrezzature	— 4,6	12,1	6,9	15.650	8,0	11,0	19,8	18.700
Variazioni delle scorte	—	—	—	2.830	—	—	—	5.500
Saldo Bilancia Pagamenti (FMI)	—	—	—	4.400	—	—	—	2.500
Disavanzo di parte corrente P.A. (in percentuale del PIL)	—	—	—	— 12.000 (6,0)	—	—	—	— 16.000 (6,8)

Ipotesi sottostanti ai quadri 1979, 1980 e 1981:

stabilità del tasso di cambio;
costo del lavoro per ora lavorata costante nell'industria in senso stretto;
sviluppo della domanda mondiale del 4,5 nel 1979, 5,0 nel 1980 e 5,5 nel 1981;
investimenti con valori normativi per la componente pubblica. Gli investimenti pubblici normativi nel 1981.

Per i quadri normativi del 1980 e 1981:

diminuzione del rapporto disavanzo di parte corrente della pubblica amministrazione/prodotto miliardi nel 1980 e di 28.500 nel 1981.

(* Preconsuntivo ISTAT.

(a) Come indicato nel testo questa tabella è pubblicata al fine di mettere in luce, in un quadro italiana se si uniformerà alla strategia proposta.

TAVOLA 11

ECONOMICO NAZIONALE (a)

1980				1981			
variazioni %			miliardi di lire	variazioni %			miliardi di lire
Q	P	V		Q	P	V	
4,0	9,9	14,3	270.600	4,0	8,3	12,6	304.700
7,0	6,5	13,9	67.550	7,0	6,0	13,4	76.600
5,0	6,5	11,9	61.650	5,5	6,0	11,8	72.300
4,5	9,9	14,8	273.500	4,4	8,2	13,0	309.000
4,0	9,0	13,4	173.000	3,5	7,5	11,3	192.000
2,0	14,5	16,8	41.000	2,0	12,2	14,4	46.900
8,0	9,0	17,8	53.000	9,0	7,5	17,2	62.100
—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	6.500	—	—	—	7.500
—	—	—	1.500	—	—	—	500
—	—	—	— 17.000 (6,4)	—	—	—	— 18.300 (6,0)

superano le valutazioni già comunicate al Ministero del bilancio di circa 1.000 miliardi nel 1980 e 4.000

interno lordo per ritornare nel 1981 sui livelli del 1978. Il disavanzo tendenziale risulterebbe di 21.500

coerente con le norme e le politiche proposte, il tipo di evoluzione che potrà caratterizzare l'economia

LE AZIONI

1. L'obiettivo centrale del programma triennale, nei suoi aspetti della crescita non inflazionistica della occupazione, del progressivo superamento dello squilibrio del Mezzogiorno, della più compiuta partecipazione del paese alla costruzione dell'Europa, è affidato complessivamente alla descritta strategia generale e ad una serie di azioni puntuali ed incisive. In tale contestualità risiedono il superamento della cosiddetta politica dei due tempi, la credibilità ed il necessario consenso sociale e politico, il successo del programma.

2. Le singole azioni, oltre ad essere funzionali alla manovra complessiva, hanno significativo valore intrinseco in quanto capaci di incidere, attraverso i settori in cui operano, su rilevanti moduli di comportamento: assumono quindi un ruolo che va al di là del loro stesso peso economico. Le azioni sono perciò proposte sia nella loro articolazione per settore sia nei loro effetti territoriali, assumendo come dimensione operativa ottimale quella regionale. Per ciascuna di esse sono indicate le procedure necessarie per garantirne la massima efficacia.

3. Lo sviluppo delle azioni, così come la scelta di fondo del programma triennale, assume il Mezzogiorno non solo come il nodo centrale delle nostre difficoltà, ma anche come il cardine sul quale si impernia la soluzione dei problemi economici e sociali dell'intera comunità nazionale. Attraverso la valutazione meridionalistica dovranno quindi essere filtrate tutte le azioni e gli interventi e misurata la qualità dei risultati. Questa scelta non solo risponde alle esigenze poste dalla disoccupazione strutturale e dalla concentrazione della nuova offerta di lavoro nell'area meridionale, ma qualifica anche il senso della nostra partecipazione all'Europa.

4. L'insieme degli interventi, pur fondandosi su azioni settorialmente definite, non rappresenta un'indicazione completa o tassativa dei settori e delle localizzazioni dei nuovi investimenti. Loro fine è l'individuazione di una struttura articolata che presenti soluzioni elastiche ed

implichi una gestione attiva da parte di tutti gli agenti della politica economica. E' in tale impostazione selettiva che il programma non si sofferma sull'importante problema della riqualificazione della spesa sociale. Si è consapevoli che l'intervento e la spesa dei poteri pubblici in tale campo si sono andati espandendo talvolta in virtù di spinte particolaristiche, corporative, di strumentalizzazione quasi privatistica delle risorse collettive, a tutto danno di una adeguata risposta ai sempre più complessi ed articolati bisogni sociali della popolazione. Cosicché, paradossalmente, più si spendeva più si accentuava la insoddisfazione collettiva nei confronti di questo tipo di intervento. Si sottolinea però anche che le decisioni legislative di riforma in campo sociale sono state nel 1978 molte ed estremamente significative, solo che si pensi al rilievo che assumono per il sistema italiano la riforma della sanità, dell'Università, della scuola secondaria superiore, della formazione professionale, delle pensioni, non soltanto in termini di compimento del ciclo di impegno civile che esse hanno provocato e sostenuto e di riorganizzazione di strutture ed apparati di intervento che non riuscivano più ad assolvere i propri compiti, ma anche e specialmente in termini di faticosa ricerca di dare all'intervento pubblico una più concreta coerenza con i bisogni reali della popolazione.

5. È in questo quadro complessivo, da un lato di grande impegno riformistico e dall'altro di sviluppo ed articolazione dei soggetti di responsabilità e di intervento, che va anche in questa sede confermata la volontà del Governo di gestire politicamente, non lasciandola a logiche interne e particolaristiche, la spesa sociale.

6. Le azioni programmatiche, partendo invece dall'individuazione dei problemi propri delle aree d'intervento considerate, definiscono gli obiettivi specifici, coerenti con gli obiettivi di fondo della strategia triennale, e propongono una prima individuazione, che progredirà di pari passo con il completamento degli iter procedurali previsti dalle recenti leggi pluriennali, degli interventi diretti a conseguire quegli obiettivi (Tav. 1), indicandone soggetti, responsabilità, tempi di realizzazione, costi finanziari, localizzazione. La ricerca della coerenza riguarda sia le specifiche scelte qualitative e gli interventi, sia la compatibilità finanziaria rispetto al quadro di insieme dei flussi finanziari. La coerenza deve essere verticale ed orizzontale. Non deve cioè limitarsi all'ambito settoriale ma estendersi a quello territoriale. Tutti gli interventi devono poter essere analizzati nei due sensi in modo da definire una griglia che individui il rilievo delle azioni settoriali nella loro articolazione territoriale; l'analisi troverà il suo completo svolgimento nel previsto processo di programmazione settoriale.

7. A fianco degli interventi di settore il programma triennale sviluppa le azioni territoriali ed in particolare il tema del raccordo tra programmazione nazionale e Regioni e le indicazioni specifiche per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Considerandone poi la rilevanza sul piano di un consenso sociale e politico, fondato anche sull'equità degli oneri, il programma traccia le linee di azione contro le evasioni tributarie e le prospettive di una moderna politica del lavoro.

GLI INTERVENTI DI SETTORE

L'INDUSTRIA

8. Il perseguimento degli obiettivi di riequilibrio e di sviluppo dell'economia italiana è affidato innanzitutto alla politica industriale. Nel corso del 1978 sono stati definiti i contenuti operativi dei nuovi istituti introdotti dalle leggi 183 e 675 e il CIPI ha iniziato la sua attività: l'operazione ha consentito di avviare una concreta programmazione industriale. Si tratta ora di passare alla fase operativa, rendendo più spedita ed incisiva l'azione pubblica attraverso lo snellimento delle procedure e il rafforzamento delle strutture tecnico-amministrative. I limiti delle due leggi, apparsi con maggiore evidenza nella fase attuativa, non devono costituire un alibi al congelamento o all'aggiramento dei nuovi istituti, ma vanno affrontati costruttivamente con una più adeguata ed efficace azione amministrativa e con le indispensabili modifiche legislative dettate dalle prime applicazioni.

9. Sul piano sostanziale, la politica industriale deve affrontare un complesso di problemi che, pur nella varietà e multiformità delle situazioni, si possono ricondurre a due categorie fondamentali: il risanamento delle aree di perdita e lo sviluppo della base produttiva.

10. La formazione delle aree di perdita è generalmente imputabile a fattori specifici, quali crisi di mercato, declino della domanda, errori di programmazione, vincoli esterni. Spesso tali fattori hanno carattere internazionale, ma assumono maggiori dimensioni nel nostro paese per la minore solidità delle strutture industriali e per la più accentuata rigidità dei fattori produttivi. La soluzione di questi problemi sarà ricercata nell'ambito dei piani settoriali intesi a impostare e gestire ordinatamente il necessario processo di ristrutturazione industriale, di adeguamento occupazionale e di risanamento economico-finanziario.

11. Più complessa è l'impostazione di una politica di sviluppo della base produttiva, la cui inadeguatezza quantitativa e qualitativa di fronte alle esigenze di impiego della forza lavoro rappresenta il problema di fondo dell'economia italiana. La posizione del prodotto italiano è minacciata in misura crescente dalla concorrenza dei paesi più avanzati, che contano su una tecnologia continuamente aggiornata dalla ricerca,

su maggiori investimenti e su sistemi di commercializzazione e di finanziamento più articolati. Dal basso, la minaccia viene dai paesi in via di sviluppo, alcuni dei quali sono in fase di decollo industriale; essi possono contare su mano d'opera meno costosa e sono quindi in grado di praticare prezzi competitivi per una vasta gamma di beni di consumo. E' significativo che nel 1977 i maggiori aumenti delle esportazioni siano stati conseguiti dai paesi emergenti extra-OPEC (20 per cento, contro una media mondiale del 12,5).

12. L'espansione della base produttiva presuppone non solo la disponibilità delle risorse da destinare agli investimenti, ma anche e soprattutto la realizzazione delle condizioni che ne rendano possibile ed economico l'impiego. Ciò richiede in primo luogo la revisione delle condizioni che regolano l'utilizzo e il costo del lavoro, la razionalizzazione del mercato dei capitali, il riordino e il potenziamento dell'intervento pubblico.

13. La politica industriale deve essere rivolta sia ad agevolare la crescita delle imprese già dotate di efficienza, capacità imprenditoriali, solidità finanziaria, sia ad aiutare il recupero di tali qualità da parte di imprese che si trovino in difficoltà, limitatamente ai casi nei quali le prospettive di risanamento siano ragionevolmente certe, il costo sociale del mancato risanamento sia rilevante, il costo dell'intervento pubblico risulti proporzionato al risultato conseguibile.

14. La gran parte dell'industria italiana non ha bisogno di aiuti pubblici per ristrutturarsi, ma opera spontaneamente un continuo processo di ristrutturazione e riconversione, senza del quale qualsiasi impresa avrebbe vita breve. Su questo corpo sano di industria è possibile e necessario operare interventi di stimolo soprattutto nel campo della ricerca, laddove il rischio elevato richiede un sostegno nel campo della localizzazione delle unità nuove in aree meno industrializzate e prevalentemente nel Mezzogiorno. A tali compiti sovengono le leggi in essere, quali la 183 e il D.P.R. 902 nonché la legge 675.

15. Accentuare indiscriminatamente il sostegno alle imprese in difficoltà avrebbe un effetto doppiamente negativo: di sottrarre risorse finanziarie ad usi più produttivi; di creare un freno allo sviluppo delle imprese più vitali. Deve essere evitato ogni intervento di salvataggio che comporti occupazione assistita in aree nelle quali non sussiste carenza di posti di lavoro, come è il caso delle aree industrializzate del Centro Nord. Ciò equivarrebbe a tassare la collettività per operazioni volte di fatto ad aggravare gli squilibri territoriali e a peggiorare il livello qualitativo del sistema industriale.

16. Nelle aree industrializzate del Centro Nord l'intervento pubblico dovrà limitarsi a operazioni altamente qualificate (sviluppo della ricerca e della organizzazione) oltre che alla normale gestione degli incentivi finanziari alle piccole e medie imprese, nei limiti ristretti definiti dal Decreto del Presidente della Repubblica 902. Sarebbe però errato spingere l'azione di freno allo sviluppo settentrionale fino a impedire la

crescita fisiologica di piccole e medie imprese, o di impianti già esistenti che abbisognano di modeste variazioni di occupazione o di area.

17. L'uso della legge 350, che attribuisce al CIPI il potere di bloccare aumenti della capacità produttiva e dell'occupazione o delle aree occorrenti agli impianti di valore superiore a 10 miliardi, anche se effettuati senza alcun ricorso ad agevolazioni pubbliche, deve essere ispirato ad una logica di crescita industriale; quindi con l'obiettivo di evitare possibili alterazioni dell'equilibrio occupazionale dell'intero bacino di mano d'opera in cui l'impianto è inserito, ma senza impedire le ristrutturazioni necessarie alla crescita dell'impresa. Ugualmente deve essere usato con ragionevole flessibilità il divieto di aumento dell'occupazione connesso al riconoscimento degli ammodernamenti agevolati dal Decreto del Presidente della Repubblica 902, senza spingere il controllo al livello delle unità con pochi addetti.

18. Avendo riguardo all'equilibrio occupazionale per bacino di mano d'opera anziché per singole imprese o per singolo impianto, sarà possibile superare le contraddizioni, a volte riscontrate, di ampliamenti bloccati a norma della legge 350 e di imprese ristrutturate con agevolazioni entro lo stesso bacino di mano d'opera. L'individuazione dei bacini di mano d'opera, d'intesa con le Regioni, contribuirà a dare una dimensione concreta alle norme sulla mobilità del lavoro, previste dalla legge 675; l'attuazione di questa parte della legge è indispensabile alla costruzione di un disegno coerente di politica industriale.

I programmi di settore.

19. I programmi finalizzati di settore, disposti ai sensi della legge 675, costituiscono un primo importante sforzo conoscitivo della realtà industriale italiana, volto a individuare le possibili vie di crescita e i punti sui quali è più necessario un intervento pubblico, nonché la qualità dell'intervento che si richiede e gli strumenti appropriati. Lo sforzo conoscitivo dovrà essere spinto a maggiori livelli di approfondimento e soggetto a sistematica verifica e aggiornamento, in modo da fornire un permanente elemento di orientamento della politica industriale.

20. Dai programmi di settore emergono indicazioni di azioni pubbliche che devono essere intraprese. Non si tratta solo di criteri per l'applicazione degli incentivi previsti dalla legge 675, ma di una molteplicità di altre indicazioni che coinvolgono diverse branche dell'amministrazione e richiedono talvolta nuove iniziative legislative, talaltra un diverso impiego degli strumenti esistenti. L'impegno a costruire una più razionale politica per l'industria passa per l'attuazione di tali indicazioni superando la mera gestione degli incentivi finanziari.

21. Nel periodo breve la dinamica della produzione e dell'investimento industriale è governata assai più dall'andamento generale della economia, e quindi dalle misure di politica economica generale che lo determinano, che non da misure specifiche di politica industriale. Le

stesse misure di politica industriale hanno più spesso un effetto indiretto che diretto. Sarebbe quindi ingannevole tracciare le linee della politica industriale attraverso una semplice sommatoria dei programmi finalizzati.

22. I settori per i quali è previsto un programma coprono circa metà dell'occupazione industriale, escluse le costruzioni. Tuttavia si può valutare in meno di mezzo milione di addetti l'area più direttamente e immediatamente influenzabile dalla politica industriale, per la quale possono essere formulati programmi quantitativi di produzione e di occupazione. Si tratta dell'8 per cento circa dell'occupazione industriale, escluse le costruzioni, e di un 15 per cento dell'occupazione dei settori per i quali è stato predisposto un programma finalizzato. Il CIPI ha approvato i programmi di settore per l'industria chimica primaria, per l'elettronica, per l'industria cartaria, per il sistema della moda; entro gennaio approverà i programmi per la siderurgia, per la meccanica strumentale e per l'industria alimentare; subito dopo renderà esecutivi anche il programma per la chimica fine e i tre programmi cosiddetti « orizzontali ». Nell'agosto scorso è stato presentato al Parlamento, come previsto dalla legge 25 maggio 1978 n. 231, un progetto di piano di ristrutturazione dell'industria delle costruzioni navali, che dovrà essere riesaminato dal CIPI.

La ristrutturazione industriale e finanziaria delle imprese.

23. Per quanto riguarda il riassetto delle industrie di base — quali la petrolchimica, le fibre chimiche, la siderurgia — è stata definita e inserita nei rispettivi piani di settore già approvati o in corso di approvazione da parte del CIPI una strategia unitaria di intervento articolata su quattro obiettivi che concernono rispettivamente: il riequilibrio del mercato; la ristrutturazione e riconversione degli impianti; la mobilità del lavoro; il risanamento economico e finanziario delle imprese.

24. Le difficoltà delle industrie di base dipendono essenzialmente da un pesante squilibrio prezzi/costi che riflette una crisi di sovracapacità di **dimensione mondiale**. Tale **sbilanciamento** è dovuto sia alla forte incidenza dei costi fissi determinata dal basso grado di utilizzo della capacità produttiva, sia e soprattutto alla caduta dei prezzi a livelli comunque insufficienti a coprire i costi anche in ipotetiche condizioni di pieno utilizzo degli impianti. E' quindi evidente che l'azione di risanamento deve iniziare dal riequilibrio del mercato e che tale obiettivo può essere raggiunto — data la natura dei mercati e la dimensione della crisi — solo attraverso accordi a livello europeo intesi a regolare, in via eccezionale e per un periodo limitato, l'offerta interna e a disciplinare le importazioni dai paesi terzi.

25. La crisi delle industrie di base, pur avendo carattere generale, ha assunto nel nostro Paese dimensioni particolarmente gravi sia per gli elementi di rigidità che hanno frenato i processi di ristrutturazione, sia per la maggiore debolezza della struttura produttiva. E' quindi evi-

dente che la politica degli accordi di mercato deve assumere carattere complementare, e non alternativo, alla realizzazione di una vasta opera di ristrutturazione degli impianti intesa non solo ad adeguarne la capacità alla prevista evoluzione della domanda, ma anche e soprattutto a rafforzarne la competitività sia per l'efficienza dei processi produttivi, sia per il pregio dei prodotti.

26. Occorre distinguere nettamente tra la ristrutturazione dell'apparato produttivo e la tutela del lavoratore — già occupato o no — che va affidata agli strumenti di sostegno del reddito, ulteriormente ampliati dalla legge 675, e alle altre attività sostitutive non necessariamente di natura industriale. Tali attività, per non divenire a loro volta fonte di sprechi di risorse, devono assicurare la redditività economica dei beni e servizi prodotti.

27. Sarebbe sbagliato valutare i piani di settore sulla base dei posti di lavoro creati all'interno dei settori stessi. In primo luogo perché il confronto andrebbe fatto semmai non con i posti di lavoro esistenti prima della ristrutturazione, ma con quelli che si sarebbero avuti se la ristrutturazione non fosse stata attuata. In secondo luogo e soprattutto perché, anche nel caso dei piani di sviluppo, l'intervento settoriale — propriamente detto — deve avere carattere selettivo e quindi un ambito limitato a mirare più a obiettivi di rafforzamento qualitativo della struttura industriale che a immediati risultati quantitativi in termini di occupazione.

28. L'effetto congiunto degli interventi sopra indicati, unitamente al sia pur lento miglioramento già in corso nelle condizioni di mercato, dovrebbe riflettersi positivamente sia sui costi, sia sui prezzi, sia sui livelli produttivi.

29. Anche ammettendo la possibilità di un sia pur graduale ritorno dei margini operativi a livelli fisiologici, resta aperto il problema della copertura degli oneri finanziari derivanti dal livello patologico dell'indebitamento.

30. È quindi necessario che il riequilibrio finanziario delle imprese venga perseguito anche con strumenti specifici e nell'ambito di procedure che definiscano le condizioni e i limiti degli interventi. Corrisponde a queste esigenze la legge 787 sul risanamento finanziario delle imprese recentemente approvata dal Parlamento. Per consentire una rapida applicazione degli strumenti introdotti da questa legge, in modo da accelerare l'azione di risanamento, i cui ritardi ne rendono sempre più difficile e costoso il successo dato il rapido aggravamento delle situazioni di crisi, è necessario definire l'intera strategia dell'intervento pubblico nelle aree di crisi. Tale strategia si articola su più livelli di intervento, che possono essere definiti nel modo seguente:

— per le imprese private:

a) intervento dei consorzi bancari, nei casi in cui le agevolazioni previste per la ristrutturazione industriale e il risanamento finanziario

siano sufficienti a ricostituire entro un ragionevole lasso di tempo la redditività dell'impresa;

b) intervento della Gepi, nei casi di imprese meridionali in difficoltà ma risanabili, sia pure con tempi non brevi e costi elevati;

c) liquidazione, in tutti i casi in cui il risanamento non sia realizzabile o comporti costi non giustificati dagli obiettivi economici e sociali dell'intervento;

— per le imprese a partecipazione statale:

d) aumento dei fondi di dotazione e consolidamento dei debiti a norma dell'art. 5 della citata legge, ove ricorrano le ipotesi previste alle precedenti lettere a), b);

e) liquidazione, nell'ipotesi prevista dalla precedente lettera c).

31. Tale linea richiede in particolare sia una maggiore responsabilizzazione nella conduzione delle imprese e quindi l'assunzione di più dirette responsabilità di controllo della gestione da parte di chi fornisce la maggioranza dei mezzi amministrati, sia una maggiore concentrazione orizzontale dei centri di decisione, laddove vi sia necessità di attuare ampie ristrutturazioni dell'apparato produttivo e uno stretto coordinamento delle politiche commerciali.

Le politiche di sviluppo e il ruolo dell'impresa.

32. Il risanamento delle aree di perdita rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente all'espansione della base produttiva e quindi deve integrarsi in una più ampia strategia di sviluppo volta ad affrontare i problemi generali dell'industria italiana. Rientrano in questa strategia il miglioramento delle relazioni industriali, lo sviluppo del mercato finanziario, il rafforzamento delle economie esterne all'impresa, la valorizzazione e l'elevazione delle capacità tecnico-organizzative degli imprenditori pubblici e privati.

33. La ripresa dello sviluppo industriale passa attraverso la ricerca di una maggiore efficienza del sistema e questa attraverso una più chiara responsabilizzazione dei fattori produttivi: il Governo riconosce pienamente l'importanza del ruolo che può e deve essere svolto a tal fine da un mercato rinvigorito nelle sue caratteristiche concorrenziali attraverso il consolidamento degli scambi con l'estero e l'attuazione di una efficace politica antimonopolistica.

34. La necessità di restituire al sistema dei prezzi la sua funzione di indicatore per le decisioni delle imprese è parallela a quella di restituire all'impresa l'ambiente entro il quale essa deve operare: la responsabilità per le combinazioni produttive prescelte deve nuovamente associarsi alla possibilità di mutarle quando si modificano le condizioni economiche. Condizione necessaria a questo scopo è la eliminazione degli impulsi contraddittori che provengono alle imprese dalle azioni

scoordinate, ma pur sempre fra loro interdipendenti, dai vari centri di politica economica.

35. La valorizzazione del ruolo dell'impresa come centro di produzione della ricchezza e il riconoscimento della funzione del mercato come strumento di efficiente allocazione delle risorse devono integrarsi tuttavia con un'azione di sostegno e di orientamento dell'attività produttiva che deve essere svolta direttamente dalla politica industriale. Tale azione è necessaria, soprattutto nelle attuali condizioni dell'economia italiana, sia per sostenere lo sviluppo complessivo dell'attività produttiva, sia per favorire l'insediamento nel Mezzogiorno delle nuove iniziative, sia per orientare i programmi di investimento verso produzioni e tecnologie corrispondenti ai bisogni della popolazione e alle sue aspirazioni circa il ruolo da svolgere nell'ambito della divisione internazionale del lavoro.

36. L'attuazione di questa complessa e difficile politica di sviluppo è affidata, oltre che alla piena collaborazione di tutte le parti sociali per il raggiungimento degli specifici obiettivi indicati nei vari capitoli del programma, a un insieme di interventi, più propriamente definibili di politica industriale, articolati sia sulla base dei citati programmi settoriali, sia attraverso azioni di carattere generale.

37. Fra queste, particolare rilievo assumeranno, oltre al sostegno della ricerca applicata, gli interventi volti a:

- a) sviluppare le commesse pubbliche;
- b) potenziare il ruolo delle imprese a partecipazione statale;
- c) accrescere le possibilità operative della GEPI;
- d) favorire il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo delle piccole e medie imprese e dell'artigianato.

Le commesse pubbliche.

38. Il complesso degli interventi previsti dal Programma triennale comporterà una domanda aggiuntiva di prodotti industriali di notevoli dimensioni, che potrà avere — se bene impostata — effetti non solo di sostegno, ma anche di qualificazione dell'attività industriale. E' quindi necessario che i programmi di sviluppo dell'energia, dei trasporti, delle telecomunicazioni, della difesa, dell'edilizia e delle altre attività che svolgeranno funzione traente della domanda siano inseriti nell'ambito di una organica politica delle commesse che abbia riguardo non solo alle esigenze dell'utenza, ma anche a quelle del sistema produttivo, indirizzandolo in particolare verso specifici obiettivi quali la ristrutturazione, lo sviluppo tecnologico, la crescita del Mezzogiorno.

39. A tale fine, secondo le direttive emanate dal CIPI per l'attuazione della legge 675, è stata avviata un'analisi approfondita intesa a individuare strumenti, procedure e criteri per dare impostazione program-

matica ai flussi delle commesse pubbliche. Si tratta di razionalizzare innanzitutto il sistema esistente mediante:

a) l'affinamento degli strumenti di rilevazione delle commesse per poterne valutare l'impatto territoriale e gli effetti complessivi sul sistema produttivo e sull'occupazione;

b) la realizzazione di una maggiore continuità nel flusso delle commesse che consenta alle imprese interessate un più razionale utilizzo delle loro capacità produttive.

Nello stesso tempo verranno proposte, sulla base dei dati e delle indicazioni che emergeranno dall'analisi, le opportune modifiche dei meccanismi istituzionali.

40. Sulla base dei dati delle singole Amministrazioni, le previsioni di spesa per il triennio 1979-81, relativamente alle commesse che verranno affidate all'industria manifatturiera dall'ENEL, dalla SIP-PP.TT., dalle FF.SS. e dalla Difesa si possono riassumere nei termini seguenti:

a) l'ENEL ha programmato investimenti per circa 9.424 miliardi di lire (a prezzi correnti) che saranno illustrati nel capitolo « Politica energetica ». Circa metà di tale importo riguarda opere civili, accessori e oneri finanziari, mentre l'altra metà va all'industria termomeccanico-nucleare, che ne trattiene il 70-80 per cento poiché una parte del costo costituisce pagamento delle licenze e di alcune forniture per materiali speciali dall'estero;

b) nel settore elettronico, oltre agli effetti della domanda pubblica conseguenti ai programmi interessanti la sanità, la pubblica istruzione, la giustizia e il lavoro, per il comparto delle telecomunicazioni la domanda pubblica dovrebbe attivare un flusso di commesse valutabili, sempre nel triennio, in 6.000 miliardi;

c) l'ammontare complessivo degli investimenti delle FF.SS. dovrebbe raggiungere circa 6.300 miliardi, di cui 1.700 attribuibili al solo materiale rotabile. Al Centro-Sud è indirizzato il 45 per cento della spesa;

d) per la Difesa è prevista, anche in attuazione delle tre leggi promozionali, una spesa di oltre 7.000 miliardi contro 5.000 del triennio 1976-78; il 72 per cento della spesa dovrebbe andare all'industria metalmeccanica e alle costruzioni navali ed aerospaziali, il 14 per cento alla industria alimentare, il 9 per cento all'industria tessile-abbigliamento.

Le partecipazioni statali.

41. Un importante ruolo di promozione e qualificazione dello sviluppo della base produttiva dev'essere svolto dalle partecipazioni statali. Tale ruolo, se da un lato esclude l'attribuzione di funzioni assistenziali, dall'altro è incompatibile con il ripiegamento su posizioni di ordinaria amministrazione e di semplice razionalizzazione delle attività esistenti.

42. Le Partecipazioni statali dovranno svolgere una funzione di punta nel rafforzamento delle industrie di base, nella penetrazione nei settori e nei processi a tecnologia avanzata, nello sviluppo industriale del Mezzogiorno. E' un compito particolarmente arduo, in una situazione in cui l'economicità delle nuove iniziative dipende in larga misura — date le limitate prospettive di sviluppo dell'economia mondiale — dalla capacità di sottrarre quote di mercato alla concorrenza estera. L'intervento statale deve perciò tradursi in un effettivo incremento delle capacità imprenditoriali e del patrimonio di conoscenze tecnologiche e di mercato che consenta alle imprese a partecipazione statale di intraprendere anche quelle iniziative che l'entità del rischio, la dimensione dell'investimento, la complessità delle conoscenze precludono alla maggior parte delle imprese private.

43. A questi criteri devono ispirarsi i programmi di investimento delle partecipazioni statali. L'approfondita revisione dei programmi presentati dagli enti, che è in corso per rendere più incisiva l'azione di risanamento e più consistente l'avvio di nuove iniziative nel Mezzogiorno, trova già una prima attuazione nelle azioni programmatiche per il triennio 1979-1981.

44. I programmi dell'IRI prevedono per il triennio investimenti per circa 13.400 miliardi di lire (a prezzi correnti), di cui 4.100 nel 1979 (+ 6 per cento in termini reali rispetto al 1978). Gli investimenti localizzati nel Mezzogiorno ammonteranno a 4.650 miliardi di cui 1.310 nel 1979. Se si escludono gli investimenti non localizzabili (quali trasporti aerei e marittimi, cavi marini) e quelli ad ubicazione definita ex-lege o con provvedimenti dell'Amministrazione statale (quali quelli relativi a infrastrutture, telecomunicazioni, ecc.) la percentuale degli investimenti nel Mezzogiorno, interessanti prevalentemente l'industria manifatturiera, passa dal 32,5 per cento del 1978 al 51,8 per cento nel 1979, al 55,1 per cento nel 1980 e al 54,5 per cento nel 1981; per le nuove iniziative la localizzazione nel Mezzogiorno riguarda il 95 per cento. Nel settore manifatturiero, i programmi riguardano prevalentemente ristrutturazioni e riconversioni di impianti intese a ricostituire o a migliorare l'economicità della gestione. Affinché il risanamento economico del Gruppo avvenga senza perdite di occupazione, i posti di lavoro che non potranno essere mantenuti dovranno essere compensati da quelli creati con i programmi di ampliamento e con le nuove iniziative.

45. I programmi dell'ENI prevedono per il triennio 6.560 miliardi di investimenti, di cui 3.916 in Italia; la quota di investimenti realizzati nel Mezzogiorno è stata nel 1978 del 51 per cento; tale quota salirà nel 1981 al 59,5 per cento con una media nel triennio del 55 per cento (non si tiene conto degli investimenti non localizzabili, es. flotta, mezzi di trasporto e impianti mobili per attività ausiliarie nonché quelli connessi all'attività mineraria e di cui non si è ancora potuta determinare la localizzazione, nel complesso 801 miliardi sui 3.916 programmati). Le nuove iniziative manifatturiere del gruppo sono state tutte localizzate nel Mezzogiorno. Nel 1979 saranno realizzati oltre

2.000 miliardi di investimenti, di cui 1.200 all'interno del paese (+ 11 per cento in termini reali rispetto al 1978): di questi oltre 900 riguardano il settore energetico e 210 il settore chimico. L'occupazione nell'arco del triennio resterà praticamente costante: i posti di lavoro creati nei settori in espansione (per quanto limitati data la natura dell'attività) compenseranno la riduzione nei settori tessile e chimico.

46. L'EFIM investirà nel prossimo triennio circa 1.547 miliardi, di cui il 70 per cento nel Mezzogiorno (nel 1978 tale percentuale è stata del 52 per cento) le nuove iniziative del gruppo sono, per la quasi totalità (94 per cento) localizzate nel Mezzogiorno. Nel 1979 gli investimenti raggiungeranno 430 miliardi (+ 100 per cento in termini reali rispetto al 1978). Nell'arco del quinquennio 1978-82 si dovrebbero creare 18.000 nuovi posti di lavoro, di cui 16.000 nel Mezzogiorno.

47. Nel complesso le imprese a partecipazione statale dovrebbero realizzare in Italia nel triennio 1979-81 circa 21.507 miliardi di investimenti (a prezzi correnti), di cui 5.731 nel 1979 (Tav. 2). Il fabbisogno finanziario, tenuto conto anche delle altre componenti (capitale circolante, crediti commerciali netti, attività finanziarie) e delle possibilità di autofinanziamento, dovrebbe collocarsi (senza tener conto dei rimborsi dei debiti in scadenza) sui 15.000 miliardi, di cui 4.812 nel 1979 (Tav. 3).

48. Questa valutazione presuppone che l'autofinanziamento si avvicini nel triennio a 10.000 miliardi, passando da 1.900 miliardi nel 1978 a 3.900 nel 1981. Il tasso di autofinanziamento degli investimenti fissi, pari al 39 per cento nel 1977, dovrebbe crescere quindi fino a raggiungere il 51 per cento nel 1981. La politica di risanamento dovrebbe consentire infatti di ridurre gradualmente le perdite nette, ammontanti a quasi 1.200 miliardi nel 1977 e nel 1978, e di riportare il sistema delle Partecipazioni statali in equilibrio. Si tratta di un obiettivo che richiede da parte delle imprese un' incisiva opera di ristrutturazione e di recupero di più elevati livelli di efficienza e l'adozione di adeguate misure finanziarie e tariffarie.

49. La realizzazione dei programmi di investimento e il successo della politica di risanamento presuppongono, in via pregiudiziale, dato l'elevatissimo livello di indebitamento raggiunto, una importante e seria operazione di risanamento finanziario (Tav. 4).

50. La politica di risanamento e di sviluppo dovrà rimettere le imprese a partecipazione statale nella condizione di ottenere dal mercato, secondo il principio ispiratore di queste imprese, una parte consistente del capitale di rischio. Nella situazione presente, tuttavia, tale capitale dovrà ancora essere fornito in larga parte dallo Stato. Dato lo squilibrio di partenza, gli apporti ai fondi di dotazione dovranno consentire di finanziare una aliquota dei nuovi investimenti sufficientemente elevata da riportare gradualmente, insieme all'aumento dell'autofinanziamento, il rapporto mezzi propri-immobilizzi tecnici a livelli fisiologici. Si è pertanto stabilito di effettuare, nel corso del triennio, apporti ai fondi

di dotazione per complessivi 7.000 miliardi di lire di cui 3.000, come si è già detto, da erogare in tre anni per un importo di 1.000 miliardi all'anno a partire dal 1979 mediante certificati di credito del Tesoro con destinazione presso le Banche creditrici a riduzione dell'indebitamento degli Enti; i restanti 4.000 miliardi dovranno essere messi a disposizione nel triennio: 2.000 nel 1979, 1.000 nel 1980 e 1.000 nel 1981. L'apporto per il 1979 sarà parzialmente coperto con l'utilizzo dei residui fondi stanziati dalla legge 675 (Tav. 5).

51. Un impegno così rilevante per il risanamento finanziario del sistema delle Partecipazioni statali esige che gli organi responsabili delle aziende rispondano a una precisa direttiva che il Governo intende emanare in ordine alla trasparenza delle gestioni, anche attraverso una adeguata normalizzazione nelle esposizioni dei conti delle imprese, e assumano una precisa responsabilità per una rigorosa gestione. Soltanto con un rinnovato rapporto di reciproca affidabilità sarà infatti possibile accrescere nella struttura dell'impresa pubblica passione e fantasia, essenziali anche per lo sforzo di ricerca di nuove occasioni di investimento e quindi di occupazione.

52. Anche le imprese a partecipazione statale, come quelle private, oltre a ricorrere alle agevolazioni finanziarie previste dalla legge 675 potranno beneficiare dei consolidamenti di debiti a tassi ridotti previsti dall'articolo 5 della legge 787.

53. Per consentire una più corretta valutazione degli interventi ed un loro migliore coordinamento con gli altri strumenti finanziari previsti dalle varie leggi (mutui agevolati, contributi in conto capitale, consolidamento di debiti, ecc.), gli aumenti dei fondi dotazione verranno proposti dal CIPI, nell'ambito degli stanziamenti indicati, sulla base di specifici programmi di risanamento e di sviluppo delle società operative presentati dal Ministro per le Partecipazioni statali.

54. Sarà infine creata dai tre enti a partecipazione statale una società destinata alla individuazione e promozione di nuove iniziative industriali da localizzare nel Mezzogiorno, realizzando anche la costituzione di un patrimonio progetti.

L'attività della GEPI.

55. La GEPI, nell'ambito dei suoi compiti istituzionali, provvederà a segnalare al CIPI, avuto riguardo agli indirizzi che emergeranno dai programmi finalizzati previsti dall'articolo 2 della legge 675, per quali delle iniziative assunte sussistano prospettive di risanamento economico-finanziario entro i limiti temporali e di spesa previsti dai singoli piani di riassetto, e per quali invece il risanamento aziendale comporti tempi più lunghi e/o costi maggiori di quelli inizialmente previsti.

56. Per le partecipazioni a imprese non risanabili la GEPI, sempre previa segnalazione al CIPI, potrà attivare le necessarie procedure

di liquidazione, avvalendosi dei meccanismi della mobilità della manodopera previsti dalla legge 675 e promuovendo attività sostitutive per le imprese localizzate nel Mezzogiorno.

57. Gli interventi della Finanziaria dovranno interessare anche la assunzione di partecipazioni per il riassetto di piccole e medie imprese industriali che versino, nel Mezzogiorno, in condizioni di temporanea difficoltà finanziaria e gestionale, che possano essere risanate nel breve periodo e restituite ai partecipanti privati opportunamente riorganizzate. Nelle Regioni a statuto speciale, tali iniziative dovranno essere definite in collaborazione con gli enti regionali di promozione industriale in applicazione del settimo comma dell'articolo 2 della legge 675.

Il credito agevolato e la politica per le piccole e medie imprese e l'artigianato.

58. Accanto all'intervento diretto attraverso le commesse pubbliche e le partecipazioni statali, lo Stato continuerà a svolgere un importante ruolo indiretto di sostegno e orientamento degli investimenti mediante il credito agevolato. Le leggi 183 e 675, coordinando e unificando la maggior parte delle preesistenti agevolazioni e finalizzandole unitamente alle nuove allo sviluppo del Mezzogiorno e alla ristrutturazione industriale, hanno creato i presupposti per una gestione organica e unitaria del credito agevolato.

59. Il credito mobilizzabile nel triennio 1979-81 in base agli stanziamenti finora disposti delle leggi 183 e 675, e non utilizzati negli anni precedenti, è valutabile rispettivamente in circa 6.000 e 5.000 miliardi.

60. La politica di promozione delle imprese di minore dimensione, pur trovando nel credito agevolato la sua espressione più consistente e immediata, non si esaurisce in esso. Le possibilità operative delle piccole e medie imprese saranno rafforzate anche mediante specifiche iniziative intese a:

- a) migliorare le condizioni di accesso al credito;
- b) favorire la commercializzazione, soprattutto all'estero, dei prodotti;
- c) incentivare la ricerca applicata e l'innovazione;
- d) fornire una completa assistenza tecnica per le iniziative nel Mezzogiorno;
- e) promuovere forme associative tra piccole e medie imprese.

61. A quest'ultima esigenza ha già dato una prima risposta la legge 374/76, con le successive integrazioni introdotte dal provvedimento approvato dal Consiglio dei Ministri a fine ottobre.

62. Un ruolo di particolare importanza spetta alla politica per lo artigianato. Nel triennio 1979-81, oltre all'approvazione del disegno di

legge quadro, dovranno operarsi rifinanziamenti dei Fondi di dotazione, dei Fondi per i contributi sugli interessi e dei fondi di garanzia della Cassa per il Credito alle Imprese Artigiane.

63. È tuttavia necessario che la politica dell'artigianato si fondi su un approfondimento dei contenuti economici del settore; sulla individuazione del diverso specifico contributo all'economia del paese dell'artigianato che opera in settori industriali e in quelli propriamente artistico-tradizionali; sul ripensamento della sua funzione ai fini del riequilibrio territoriale a settoriale.

64. Le azioni programmatiche che dovranno essere sviluppate in quest'ottica riguardano prevalentemente gli aspetti normativi. In particolare: la definizione della procedura per l'aumento ad 80 milioni del limite di fido massimo dell'Artigiancassa e la eventuale individuazione di criteri di selettività a favore delle imprese inserite nei settori di maggiore sviluppo o per programmi che comportino iniziative di integrazione intersettoriali; la regolamentazione del rapporto di sub-fornitura nel quadro delle politiche a sostegno della piccola e media impresa; l'accesso delle imprese artigianali della produzione di beni, o di loro consorzi, a forme di ricerca tecnologica; la revisione della disciplina dell'apprendistato.

La promozione delle esportazioni.

65. L'adesione dell'Italia allo SME rende più che mai necessaria un'azione volta a rendere più competitivi i nostri prodotti. Accrescere la competitività non significa solo diminuire i prezzi relativi rispetto ai nostri concorrenti e migliorare la qualità dei prodotti, ma anche rafforzare l'organizzazione a sostegno delle vendite all'estero. Al fine di integrare l'azione pubblica a carattere generale, è necessario sostenere ed incentivare l'azione svolta direttamente dalle aziende per incrementare le proprie vendite all'estero.

66. Per espandere l'esportazione si dovrà non solo assistere le medie e grandi imprese, ma incentivare quelle minori a trovare sbocchi all'estero per le loro produzioni. Sono necessarie strutture pubbliche più agili e uno sforzo speciale nel settore promozionale. Occorrerà dotare di mezzi maggiori l'ICE e puntare, nel piano di settore per le esportazioni, ad un grosso sforzo nella promozione commerciale diretta delle nostre imprese.

67. Sarà istituito un Fondo a favore delle attività promozionali delle aziende per incrementare le vendite all'estero. Esso avrà la finalità di:

a) finanziare la realizzazione di programmi organici di imprese industriali e commerciali aventi lo scopo di creare quote aggiuntive di esportazione con particolare riguardo a mercati nuovi o marginali. I finanziamenti saranno realizzati con la concessione di crediti a medio

termine a tassi agevolati in modo da creare condizioni di maggiore competitività a favore delle imprese esportatrici nazionali rispetto a quelle di altri Paesi;

b) incentivare la realizzazione di programmi organici di promozione da parte di organismi consortili tramite la concessione, oltre che di finanziamenti, anche di contributi a fondo perduto per una parte delle spese sostenute fino ad una quota massima del 20 per cento.

68. In una prima fase l'impegno finanziario sarà limitato a circa 50 miliardi di lire per ottenere un effetto indotto nelle esportazioni che in prima approssimazione può essere indicato nell'ordine di 1.500-2.000 miliardi. Il finanziamento sarà a rimborso, salvo il contributo a fondo perduto per le azioni dei Consorzi che dovrebbe essere limitato a non più del 5 per cento del Fondo stesso. Pertanto negli anni successivi le risorse saranno assicurate da rimborsi delle rate di ammortamento. Il costo della gestione, in conseguenza, risulterà dalla differenza tra il tasso di provvista dei fondi e il tasso agevolato concesso alle imprese. I finanziamenti concessi per Paesi o gruppi di Paesi, esclusi quelli della CEE, riguarderanno le seguenti attività promozionali sui mercati esteri, previste da un quadro di un programma organico da realizzare in un determinato periodo di tempo:

- studi e prospezioni di mercato;
- missioni e manifestazioni commerciali all'estero;
- programmi di pubblicità nelle sue varie forme;
- convegni e conferenze tecniche realizzate all'estero;
- corsi di specializzazione per clienti o agenti esteri;
- studi preliminari di progetti industriali;
- creazione di servizi di assistenza e di depositi di parti di ricambio all'estero.

L'AGRICOLTURA.

69. L'agricoltura italiana deve diventare un settore ad elevata efficienza produttiva per assicurare posti di lavoro stabili e qualificati, un miglioramento generalizzato del reddito agricolo, far ridurre il disavanzo agricolo-alimentare ed aumentare la competitività delle nostre produzioni. Per conseguire questi risultati occorre assicurare il pieno utilizzo delle risorse disponibili, in particolare della risorsa terra; riorganizzare la struttura fondiaria; ammodernare il processo di produzione, trasformazione e distribuzione dei prodotti agricoli, secondo le linee indicate nella Relazione Previsionale e Programmatica e nello schema di Piano agricolo-alimentare. Gli interventi, realizzati attraverso i progetti della Cassa per il Mezzogiorno, i programmi regionali derivati dalla normativa della legge 984 e il piano finalizzato di settore nell'am-

bito della ristrutturazione industriale definita con le procedure già normativamente consolidate, saranno coordinati dal CIPAA.

70. Gli interventi si propongono anche lo scopo di contribuire al superamento degli squilibri territoriali tra aree ricche del Paese e aree depresse, soprattutto del Mezzogiorno, incoraggiandone le produzioni tipiche. L'interdipendenza tra l'agricoltura e le attività economiche ad essa collegate richiede che gli interventi si proiettino anche alla trasformazione dei prodotti, tenendo conto delle azioni previste in applicazione del Piano di ristrutturazione e riconversione industriale. I collegamenti andranno ricercati sia nella fase della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, sia nel processo di produzione dei mezzi tecnici a servizio dell'agricoltura.

71. Il prodotto lordo del settore agricolo, sostanzialmente stazionario dal 1970 al 1977, anche per le vicende meteorologiche degli ultimi due anni, potrà registrare un'inversione di tendenza. L'insieme delle azioni programmatiche si pone l'obiettivo di un incremento medio annuo che si aggiri intorno al 3 per cento. Gli investimenti fissi in agricoltura sono aumentati nel periodo indicato sia in valore assoluto sia in termini relativi. E' previsto un loro ulteriore incremento, superiore a quello avvenuto negli anni trascorsi, in funzione della espansione della spesa pubblica determinata dalla recente legislazione.

72. La legislazione esistente rende disponibili per investimenti nel settore agricolo, nel triennio 1979-1981, circa 9.700 miliardi (Tav. 6). Tali disponibilità derivano da leggi nazionali, da regolamenti comunitari e da spese da effettuarsi dalla Cassa per il Mezzogiorno. Ad esse dovranno aggiungersi gli ulteriori stanziamenti che le Regioni effettueranno con le proprie risorse. Nel 1979 si prevede un finanziamento per il settore di 3.006 miliardi. Per il 1980 e per il 1981 le disponibilità sono, rispettivamente, di 3.825 e 2.858 miliardi. Queste cifre sono suscettibili di aggiustamenti in relazione ai risultati ed alle esigenze che si delineranno nel primo periodo di operatività del programma triennale.

73. I principali settori di intervento sono i seguenti:

a) Irrigazione. L'obiettivo generale da conseguire è l'allargamento dell'area irrigua e l'ammodernamento dei sistemi irrigui esistenti. Le fonti di finanziamento disponibili per il triennio 1979-81 sono: 945 miliardi stanziati dalla legge 987/77, 156 miliardi ottenibili in base al regolamento CEE 1362/78 e 2.046 miliardi attribuiti per il triennio al progetto speciale irrigazione della Cassa per il Mezzogiorno. Gli investimenti culturali nelle nuove superfici irrigue si orienteranno verso produzioni non eccedentarie e favoriranno l'estensione delle primizie e delle tardizie.

b) Forestazione. Gli interventi si propongono di garantire una più efficace copertura forestale ai fini della difesa idrogeologica e dell'ambiente e di aumentare nel medio-lungo periodo la disponibilità di produzioni legnose. Le risorse finanziarie fanno riferimento per 255 miliardi alla legge 984/77; per 105 al regolamento CEE, concernente la foresta-

zione nelle zone aride del Mezzogiorno; per 153 miliardi al « Progetto speciale » (n. 24) della Cassa per il Mezzogiorno; una forte aggiuntiva di finanziamento sarà costituita dal rifinanziamento della legge 1102/71 per un importo complessivo di lire 300 miliardi da devolvere a favore delle Comunità montane.

c) Territori di collina e di montagna. Gli interventi, che mirano al riassetto economico e sociale di tali territori, traggono finanziamento dalle seguenti fonti: legge per la montagna nel « Quadrifoglio » per 570 miliardi; legge 352/76 (attuazione direttiva CEE sui territori di montagna e meno favoriti) per 184 miliardi; regolamento CEE sulle infrastrutture nel Mezzogiorno per 108 miliardi; progetto speciale della Cassa per le zone interne, per 1800 miliardi, in corso di definizione. Saranno incentivati, in particolare, le produzioni tipiche e gli allevamenti, anche estensivi, possibili in tali zone.

d) Zootecnia. L'obiettivo è la riduzione del saldo negativo di questa componente della bilancia dei pagamenti, la piena utilizzazione delle riserve disponibili, soprattutto in riferimento alle aree interne, nonché l'utilizzo di nuove aree irrigue. Le disponibilità finanziarie per il prossimo triennio sono costituite da: 660 miliardi dal Quadrifoglio; 36 miliardi dal bilancio del Ministero della Sanità; 275 miliardi dalla Cassa per il Mezzogiorno. A tali disponibilità si sommano le quote relative ai Regolamenti CEE concernenti la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

e) Ortoflorofrutticoltura. L'obiettivo è l'espansione, ma soprattutto il miglioramento qualitativo, della produzione ed il conseguente aumento delle esportazioni. Le risorse disponibili nel triennio sono: 540 miliardi in base alla legge 984/77; 60 miliardi in base ai regolamenti CEE sulle strutture di trasformazione e commercializzazione; 20 miliardi annui (da rifinanziare per il 1980 e 1981) provenienti dal regolamento CEE sul piano agrumicolo; 122 miliardi dal progetto speciale agrumi della Cassa per il Mezzogiorno. Nel settore vitivinicolo, le fonti finanziarie fanno capo per 120 miliardi alla legge 984/77 e per 60 miliardi al regolamento della Comunità. A tali importi si sommano le rispettive quote recate per la trasformazione e commercializzazione dai regolamenti CEE.

f) Coltivazioni mediterranee. I finanziamenti disponibili per razionalizzare e valorizzare queste produzioni sono provenienti, per 120 miliardi nel triennio, dalla legge 984/77; ad essi si devono aggiungere le quote relative ai regolamenti CEE (n. 355/77 e 1361/78). Le disponibilità dovranno essere orientate all'aumento della competitività delle produzioni, anche in vista dell'ampliamento della Comunità ai paesi del bacino del Mediterraneo.

g) Potenziamento della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e zootecnici. L'obiettivo è quello di un sensibile rafforzamento della presenza delle nostre produzioni sui mercati interni ed esteri. Le fonti finanziarie fanno capo alla legge 984/77 per 360 miliardi nel triennio; per 75 miliardi al regolamento CEE 355/77 cui corrisponderà un onere di pari importo a carico dello Stato; 105 miliardi circa derivano dal regolamento CEE 1361/78 al quale nel triennio dovrà cor-

rispondere una quota parte nazionale di 35 miliardi. La Cassa per il Mezzogiorno stanZIA 260 miliardi nel triennio mediante il progetto speciale commercializzazione in corso di definizione. Si provvederà inoltre a potenziare la rete dei trasporti ferroviari e marittimi. Verrà istituito un fondo comune per l'acquisto coordinato di carri refrigerati, di traghetti e di attrezzature collaterali.

74. Si sta procedendo a una riconsiderazione del sistema degli incentivi sia negli orientamenti nazionali sia nella legislazione regionale. La revisione mira a stabilire un migliore raccordo tra la spesa pubblica per i grandi interventi e le infrastrutture e la iniziativa dei vari tipi di impresa. Una particolare attenzione è posta alle imprese familiari.

75. Le partecipazioni statali devono mirare, nel rispetto delle esigenze del settore agricolo-alimentare del Paese, ad assolvere impegni propulsivi, mediante l'attuazione di programmi di sviluppo elaborati in collaborazione con le Regioni. Per assicurare il riordino e lo sviluppo del settore si partirà dalla immediata costituzione di una società finanziaria, nella quale unificare tutte le partecipazioni possedute dallo Stato nel settore, sì da creare la disponibilità di un mezzo adeguato per attuare direttive efficaci nell'ambito della politica agro-alimentare.

76. Nei rapporti intracomunitari l'azione dell'Italia tende ad orientare la politica agricola comune in una direzione che sia di stimolo allo sviluppo dell'agricoltura nazionale. Occorrerà superare le attuali disfunzioni dei mercati e dei prezzi, delle produzioni e delle infrastrutture. La politica comune deve ispirarsi a una programmazione generale a medio e lungo termine delle produzioni agricole europee. Gli orientamenti fondamentali devono essere: un progressivo incremento delle disponibilità finanziarie globali per il sostegno dell'agricoltura; una profonda revisione dei rapporti tra politica di mercato e politica delle strutture, che attribuisca maggiore rilievo a quest'ultima; una migliore suddivisione dell'attività della sezione Garanzia del FEOGA, nell'ambito della quale occorrerà tener conto anche delle necessità di incrementare i contributi alla trasformazione e di sostenere l'attività commerciale con sovvenzioni alle campagne promozionali.

77. Sarà necessario perseguire, in sede comunitaria, una rigorosa politica dei prezzi per i prodotti fortemente eccedentari. I meccanismi destinati a contenere le spese comunitarie in questi settori dovranno operare selettivamente, tenendo conto delle particolari situazioni esistenti nelle varie regioni della Comunità. Il contenimento dovrà realizzarsi anche attraverso una più ampia utilizzazione delle eccedenze all'interno della Comunità, in particolare nei paesi che importano tali prodotti. La politica delle strutture agricole dovrà essere potenziata ed adeguata alle esigenze delle regioni meno sviluppate. Occorrerà introdurre sovvenzioni selettive al reddito per i piccoli imprenditori agricoli di tali regioni.

78. La creazione del sistema monetario europeo non deve avere effetti negativi sulla politica agricola comune. Gli importi compensativi comunitari dovranno essere progressivamente eliminati al fine di ripri-

stinare l'unicità del mercato agricolo. L'insieme di queste misure dovrà tendere ad assicurare una più equilibrata ripartizione delle spese agricole all'interno della Comunità. In tal modo anche la politica agricola comune contribuirà all'obiettivo della convergenza delle economie dei Paesi membri.

79. Per contribuire a ridurre il disavanzo della bilancia alimentare anche attraverso una maggiore produzione della pesca, è in corso di predisposizione un provvedimento per lo sviluppo della pesca marittima. Gli interventi riguarderanno agevolazioni finanziarie per il credito peschereccio e contributi per studi e ricerche nel settore, che saranno disposti con apposito provvedimento di carattere decennale con stanziamento globale di 120 miliardi.

I SERVIZI

80. La recente espansione dell'occupazione nelle attività di servizio, che caratterizza le economie avanzate, impone che, nel corso del triennio, sia attuata un'azione di sostegno e di propulsione particolarmente centrata sui comparti più moderni e dinamici. In tale prospettiva, un impegno particolare resta però riservato all'ammodernamento delle attività commerciali ed al rafforzamento di quelle turistiche.

81. In ordine ai problemi del commercio, obiettivi primari devono essere l'adeguamento e la razionalizzazione delle strutture distributive e il loro riequilibrio sul piano territoriale.

82. Gli obiettivi generali sopra indicati esigono che gli interventi siano rivolti a sostegno: di processi di riorganizzazione, finalizzati ad economie di costi, nel comparto della intermediazione grossista; delle infrastrutture ed opere specializzate di edilizia commerciale che diano prospettive alla formazione di consorzi e allo sviluppo di forme associative anche interprofessionali; delle iniziative che realizzino economie esterne per le minori imprese e l'artigianato produttivo nella commercializzazione dei beni prodotti, con effetti di integrazione e riequilibrio territoriale del mercato.

Esigono ancora che si incentivino, nei nuovi interventi verso il dettaglio, le iniziative volte a realizzazioni strutturali comuni delle forme associate, come i gruppi di acquisto fra dettaglianti, le unioni volontarie tra grossisti e dettaglianti, le iniziative di cooperazione.

83. Alla luce di quanto sopra si possono individuare le seguenti azioni programmatiche.

84. Sul piano della legislazione con carattere più generale, si prevede la revisione delle disposizioni di legge concernenti la disciplina del commercio. Si dovranno attentamente valutare le conseguenze di

vincoli, quali quelli urbanistici, alla trasformazione delle strutture esistenti.

85. Si punterà sulla realizzazione di centri annonari e mercati agricolo-alimentari all'ingrosso, che è necessario rivitalizzare, anche alla luce della loro tradizionale funzione pubblica. Ciò in particolare è indispensabile per rendere più razionale il sistema agricolo-alimentare, specialmente nel Mezzogiorno.

86. Si avvierà rapidamente, secondo i meccanismi previsti dalla legislazione vigente e in base a disponibilità di risorse già reperite per l'esercizio finanziario 1979, la realizzazione di alcune strutture del tipo sopra indicato in zone di intensa vita agricola e commerciale: in particolare negli Abruzzi, in Sardegna, in Calabria, in Puglia, in Sicilia.

87. Si realizzerà una nuova disciplina-quadro dei mercati, resa necessaria dall'entrata in vigore del Decreto Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Si prevederanno strumenti per un « piano mercati » e per gli interventi relativi.

88. Altro capitolo delle azioni programmatiche da svolgere è rappresentato dagli interventi nel settore dei centri commerciali non alimentari.

89. In tale campo si dovranno promuovere e agevolare investimenti, anche in relazione ad esigenze urbanistiche. Ciò è necessario per la decongestione e risanamento dei centri storici, dove le imprese dell'ingrosso non-alimentare sono per lo più tradizionalmente insediate. La materia esige un apposito provvedimento legislativo, mancando oggi ogni strumento di intervento, che includa anche norme volte a rendere effettivamente praticabile la locazione finanziaria.

90. Da ultimo, l'azione triennale, in coerenza con gli obiettivi generali di politica economica, dovrà affrontare il tema della realizzazione di reti di commercializzazione e vendita all'estero. Esistono le premesse per farlo. In particolare dovranno essere individuate forme di supporto alle minori imprese produttrici che esportano per bassi valori unitari e senza possibilità di realizzare in proprio strutture operative.

91. Per le attività turistiche si intende avviare un piano di riconversione e di razionalizzazione, strutturale e gestionale, del sistema turistico italiano. Esso si propone obiettivi in campo occupazionale, valutario e di sviluppo del Mezzogiorno, nell'ambito di un più organico e generale programma di valorizzazione turistica, da definire presso gli organi di programmazione, d'intesa tra le Amministrazioni Centrali interessate e le Regioni. Il programma dovrà in particolare interessare i seguenti punti: definizione di una legge quadro in materia di turismo; ristrutturazione e riqualificazione dell'offerta turistica; potenziamento della promozione turistica all'estero e rilancio del turismo europeo; scaglionamento delle vacanze; formazione professionale degli addetti al

settore; riordino delle presenze pubbliche nell'attività turistica; sviluppo turistico del Mezzogiorno e diversificazione del turismo.

92. Al di là delle esigenze per la riconversione strutturale e gestionale dell'apparato turistico e della necessità di creare servizi complementari di carattere sportivo e ricreativo, è stato impostato un programma diretto alla creazione di altri 100 mila posti letto nel Mezzogiorno da destinare al completamento della ricettività nei poli esistenti ed a impianti di tipo integrato e attrezzati in modo da venire incontro anche alle esigenze del turismo di soggiorno in bassa stagione.

L'ENERGIA

93. Per un paese in grado di soddisfare con risorse interne appena il 18 per cento del proprio fabbisogno di energia, la soluzione del problema energetico rappresenta una fondamentale condizione di sviluppo.

94. Il problema si identifica essenzialmente con la necessità di accrescere la sicurezza e l'economicità dei rifornimenti petroliferi, che coprono il 70 per cento della domanda interna di energia, avviando nello stesso tempo azioni idonee a ridurre progressivamente la dipendenza dal petrolio del nostro sistema energetico.

95. Queste azioni devono mirare da un lato a contenere la crescita dei consumi energetici, dall'altro a sviluppare le fonti energetiche non petrolifere puntando nel breve periodo su quelle tradizionali (gas naturale, carbone, energia idroelettrica), nel medio periodo sull'energia elettronucleare, nel lungo periodo sulle fonti pulite e rinnovabili (energia solare, fusione nucleare).

96. Si potranno risolvere in tal modo sia i problemi economici connessi al disavanzo petrolifero, sia i problemi ecologici derivanti dalla scarsità e dagli effetti inquinanti delle fonti energetiche tradizionali.

97. L'attuazione di questa strategia richiederà notevoli disponibilità finanziarie che dovranno essere reperite nell'ambito della politica delle risorse precedentemente delineata, ma rappresenterà nello stesso tempo una importante occasione per orientare l'industria italiana verso produzioni e tecnologia avanzata e ad alto valore aggiunto.

98. La politica dell'energia, definita nella Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1978 e specificata nelle sue linee operative nel programma energetico nazionale approvato dal CIPE il 23 dicembre 1977, si articolerà lungo quattro direttrici di intervento.

99. La prima linea di intervento ha per obiettivo il contenimento e la razionalizzazione dei consumi. Si tratta anzitutto di sviluppare azioni rese possibili da disposizioni legislative già introdotte, come la legge

373 del 1976, al fine di ridurre i consumi sia per riscaldamento, sia per trasporto. Una tappa ulteriore sarà l'introduzione di normative in materia di isolamento termico per la costruzione dei nuovi edifici e l'ammodernamento di quelli esistenti. Si dovrà attuare uno stretto coordinamento con le azioni promosse in sede comunitaria.

100. Il comparto nel quale maggiori potranno essere i risparmi è quello industriale. E' stato impostato un apposito programma finalizzato che si impernia su: consumi energetici industriali, uso energetico del carbone, produzione combinata energia-calore, qualificazione dell'industria termoelettricomeccanica.

101. Non trascurabili risultati potranno essere conseguiti nel settore dei trasporti. Si prevedono incentivi alla ricerca di tecniche di risparmio di energia nel settore dei motori per automezzi, nonché interventi volti a migliorare le condizioni del traffico e a potenziare il trasporto pubblico.

102. La seconda linea di intervento ha per obiettivo la riorganizzazione e lo sviluppo delle politiche degli idrocarburi.

103. A tal fine è prevista una ristrutturazione del settore petrolifero, sia per accrescere la economicità e la sicurezza degli approvvigionamenti, sia per contenere i costi di raffinazione e distribuzione. Condizione perché ciò sia ottenuto è innanzitutto il rafforzamento del carattere pluralistico dell'industria petrolifera. Condizione ulteriore è che si attui un concreto impegno nell'attività di ricerca mineraria.

104. La flessione mondiale della domanda di prodotti petroliferi ha determinato una eccedenza della capacità di raffinazione. Sul piano interno si è reso ulteriormente evidente il sovradimensionamento della rete distributiva. Nell'uno e nell'altro campo occorre promuovere azioni rispettivamente di ristrutturazione del settore della raffinazione, soprattutto per quanto riguarda la destinazione primaria, e di razionalizzazione del sistema distributivo.

105. La terza linea di intervento ha per obiettivo lo sviluppo dell'energia nucleare. Essa è basata sul piano elettronucleare. Da esso deriverà, sia pure in tempi lunghi, una maggiore sicurezza degli approvvigionamenti energetici, una riduzione del loro costo, un consistente contributo al riequilibrio strutturale della bilancia dei pagamenti.

106. I tre settori nei quali si articola la strategia nucleare sono la realizzazione delle centrali elettro-nucleari a tecnologia provata, l'approvvigionamento e il ciclo del combustibile nucleare, lo sviluppo dei reattori veloci. Su questi due ultimi temi le linee programmatiche sono coordinate con i programmi europei in corso di svolgimento. L'Italia partecipa al progetto EURODIF per l'arricchimento dell'uranio, già in corso, nonché a una seconda iniziativa (COREDIF), ancora in fase di studio. Per quanto riguarda i reattori veloci che permetteranno di aumentare di alcune centinaia di volte l'energia estraibile dalla fonte nucleare,

l'Italia partecipa al programma NERSA insieme alla Francia, la Germania e il Benelux, per realizzare entro il 1982 il progetto Superphenix.

107. La quarta linea di intervento concerne la ricerca e lo sviluppo delle fonti energetiche integrative e rinnovabili. E' necessario un importante sforzo di ricerca. Il carbone e l'energia idraulica e geotermica si collocano tra i settori tradizionali, su cui è possibile incidere con visioni nuove a fini immediati. Assumono rilievo in prospettiva i temi dell'energia solare e, in tempi più lunghi, della fusione termo-nucleare.

108. In sintesi, lo scenario nell'ambito del quale dovrà muoversi il settore energetico italiano, in progressiva consonanza con le evoluzioni previste per i maggiori paesi della Comunità, sarà caratterizzato da un crescente sviluppo dei consumi energetici sotto forma elettrica; da una riduzione della elasticità di consumi complessivi di energia rispetto al reddito; da una riduzione dei tassi di crescita del consumo di fonti energetiche primarie rispetto ad altre aree industrializzate della CEE; da un contributo crescente delle fonti integrative, geotermica e solare in particolare, nel campo di applicazione della produzione del calore a bassa temperatura.

109. Entro il quadro sopradescritto, le azioni programmatiche previste per il triennio 1979-1981 possono essere classificate in tre gruppi, quanti sono gli enti che si faranno carico della loro realizzazione: l'ENEL, l'ENI e il CNEN. Sarà essenziale la loro collaborazione in particolare per i settori nei quali sono chiamati ad agire congiuntamente dal Piano energetico nazionale (energia nucleare, geotermia, energia solare). Un quarto gruppo di azioni programmatiche riguarderà le politiche di conservazione. Esse richiedono l'impegno collettivo di più soggetti: gli enti sopramenzionati, le industrie utilizzatrici, i singoli cittadini, il potere legislativo dello Stato.

110. Il primo gruppo di interventi configura le azioni programmatiche affidate all'ENEL, nel campo dell'energia elettrica. Si indicano qui di seguito gli obiettivi da conseguire nel triennio 1979-1981.

111. Impianti idroelettrici: per il triennio 1979-1981 è previsto che entrino in servizio impianti idroelettrici per circa 1.700 MW.

112. Impianti termoelettrici: verrà portato a compimento il programma di costruzione delle centrali termoelettriche avviato prima del 1977. Gli impianti che entreranno in funzione nel triennio avranno una potenza complessiva di 3.600 MW.

113. Centrali a turbogas: il programma di costruzione delle 16 sezioni a turbogas per un totale di 1.700 MW di potenza sarà presumibilmente completato nel triennio, rendendo in tal modo più elastico l'intero sistema elettrico italiano.

114. Centrali a carbone: nel periodo considerato l'ENEL realizzerà la trasformazione a carbone di sei centrali per una potenza complessiva di 1.700 MW.

siva di 3.100 MW che, in aggiunta alle centrali già in grado di utilizzare carbone, porteranno la potenza installata — entro il 1981 — a circa 4.900 MW, con un consumo corrispondente di circa 5.000.000 tonn./anno di carbone.

115. Centrali nucleari: per quanto riguarda gli impianti di generazione previsti per la copertura dei fabbisogni, il Piano energetico nazionale prevede la costruzione di otto unità da 1.000 MW, a cui si aggiungono altre quattro unità opzionabili. Per consentire la realizzazione del programma, che è tuttora condizionata dalle difficoltà di individuazione dei siti, si stanno studiando le necessarie modifiche e integrazioni da apportare alle procedure previste dalla legge 393; saranno previste, in particolare, adeguate forme di incentivazione per le zone interessate all'insediamento delle centrali. Si tratta di decisioni urgenti, che dovranno consentire l'immediata realizzazione di due delle quattro unità già appaltate (le altre due essendo in corso di realizzazione) e il completamento delle procedure per l'appalto delle altre quattro unità. In ogni caso, se non potranno essere recuperati almeno in parte i ritardi già accumulati, l'ENEL dovrà realizzare anche un programma supplementare di impianti convenzionali.

116. Sono note le difficoltà anche all'estero incontrate per la costruzione di centrali elettronucleari ed il loro collocamento. A diffidenze verso questo tipo di novità e timori per rischi di varia entità si uniscono anche campagne propagandistiche organizzate spesso per fini che nulla hanno a che vedere con la prevenzione da effetti dannosi degli impianti. Occorre ormai che senza indugi le forze politico-parlamentari assumano una precisa posizione, non eludendo la risposta alla previsione certa di un deficit energetico che potrebbe risultare fatale per il nostro Paese. D'altra parte i tempi tecnici per progettare, costruire ed impiantare le centrali sono oggettivamente lunghi; ogni ritardo è quindi inaccettabile. Il Governo farà, da parte sua, tutto ciò che è necessario.

117. Geotermia: l'attività volta al reperimento di nuovi serbatoi di fluido geotermico è in atto nelle zone più indiziate, a cura dell'ENEL e dell'ENI. Si può comunque ragionevolmente prevedere che nel triennio 1979-81 possano essere reperiti fluidi per circa 100 MW, di cui 40 destinati a sopperire al decremento dei pozzi esistenti e 60 destinati a nuova produzione.

118. Energia solare: per quanto riguarda la produzione di energia elettrica, si è ancora nella fase degli impianti sperimentali dimostrativi. E' tuttavia in esecuzione il progetto relativo alla centrale solare dimostrativa da 1 MW, che verrà costruita ad Adrano, in Sicilia, dall'ENI e dall'Ansaldo e da altri costruttori europei, con la partecipazione finanziaria della Comunità Europea.

Nel campo della generazione fotovoltaica, si prevede inoltre la realizzazione di alcune centrali dimostrative di piccola potenza (1-5 KW) ed il completamento degli studi di fattibilità e dei progetti preliminari per centrali da 1-10 MW.

119. Il secondo gruppo di interventi ha per oggetto il settore degli idrocarburi. In materia di approvvigionamenti petroliferi, nel corso del 1979 e negli anni immediatamente successivi, si rende necessario ottimizzare i flussi di greggio non solo dal punto di vista della garanzia del rifornimento a lungo termine, ma anche sotto il profilo della economicità dell'approvvigionamento. E' necessario, cioè, tendere a un equilibrio dei vari greggi che consenta di rendere minori i costi di acquisizione e di trasporto, tenendo conto in primo luogo della domanda del mercato interno e della necessità di valorizzare al meglio la struttura di raffinazione italiana.

120. Per quanto riguarda il settore della raffinazione, negli anni 1979-1981 continuerà a manifestarsi una notevole eccedenza di capacità di raffinazione non utilizzata; pertanto il Ministero dell'Industria proseguirà l'opera di razionalizzazione prevista dal Piano energetico nazionale. Tale razionalizzazione verrà attuata in particolare nelle seguenti misure restrittive: blocco della costruzione di nuova capacità di distillazione primaria; continua verifica della rispondenza degli impianti a criteri ecologici ed ambientali; più stringenti controlli fra programma di approvvigionamento nazionale ed idoneità delle raffinerie.

121. Con la delibera CIPE del 23 dicembre 1977 è stato definitivamente messo a punto anche il quadro di riferimento programmatico e le linee operative del piano di razionalizzazione della distribuzione, la cui attuazione è prevista nel momento in cui l'esercizio delle funzioni amministrative relative ai distributori di carburante viene delegato alle Regioni. Obiettivo fondamentale del piano di razionalizzazione del sistema è quello di ridurre il numero degli impianti in un quadro di razionale assetto della rete che tenga conto delle reali esigenze dei territori regionali.

122. Per quanto concerne il metano, negli anni interessati verrà realizzato il gasdotto che collega l'Algeria con l'Italia attraverso la Tunisia; questa opera, oltre a sopperire alla diminuita produzione nazionale, incrementerà la disponibilità globale di questa fonte energetica ed accrescerà quindi il ruolo dell'ENI. Quanto all'utilizzazione, si prevede che il 65 per cento delle disponibilità di metano per uso civile sarà destinato al Centro Sud, in particolare al Mezzogiorno; complessivamente, gli investimenti in metanodotti localizzabili dell'ENI ammontano nel triennio a 1.132 miliardi, di cui 768 nel Mezzogiorno. Riguardano soprattutto il metanodotto dell'Algeria e il potenziamento della rete di distribuzione. Suddivisi per anno, gli interventi sono stimati in 293 miliardi (di cui 169 nel Mezzogiorno) per il 1979, 405 (di cui 272 nel Mezzogiorno) per il 1980 e 434 (di cui 327 nel Mezzogiorno) per il 1981. Verrà inoltre attuato un progetto di metanizzazione nel Mezzogiorno.

123. Un maggiore impegno nella ricerca di idrocarburi, soprattutto lungo lo zoccolo continentale della penisola e delle isole, sfruttando in pieno la potenzialità dell'ENI ed accordando permessi di ricerca ai grandi operatori petroliferi nazionali ed internazionali, dovrebbe permettere di approfondire le eventuali esistenze di giacimenti che reintegrino quelli

esauriti. L'esplorazione di nuove zone, soprattutto in mare e a profondità superiori ai 200 metri, implica il ricorso a mezzi tecnologici adeguati. E' necessario pertanto fornire agli operatori un più vantaggioso punto di riferimento alla loro azione, con l'approvazione del disegno di legge in materia di ricerca e sfruttamento, che prevede forme di incentivazione economico-fiscale e lo snellimento delle modalità tecniche di assegnazione delle aree di intervento.

124. Il CNEN, esaurito il terzo programma quinquennale, ha predisposto le linee di un nuovo programma per il 1979-83 nell'ambito del quale è stata formulata una proposta di finanziamento per i vari settori di ricerca che ammonta per il periodo 1979-81 a 894 miliardi di lire. Di questa somma, 488 miliardi dovrebbero riguardare i programmi di sviluppo dei reattori sia termici (225 miliardi), sia veloci (263 miliardi), 103 miliardi il ciclo del combustibile e 85 miliardi lo sviluppo dell'energia alternativa; le restanti somme sono destinate alle altre attività di ricerca tecnologica, di base, avanzata e a fini sociali e alla attività pubblica di controllo demandata all'Istituto e che dovrà rafforzarsi e svilupparsi in connessione al progressivo realizzarsi del piano elettronucleare. Il suddetto programma è attualmente in corso di esame e sarà sottoposto al CIPE per le relative deliberazioni.

125. Il complesso degli interventi di politica energetica, come sopra specificati, richiederà nel triennio 1979-81 investimenti per circa 16 mila miliardi.

126. Gli investimenti dell'ENEL raggiungeranno nel triennio quasi 9.500 miliardi, di cui 2.440 nel 1979. Il finanziamento di tali investimenti sarà assicurato (Tav. 7) sia attraverso il completamento della politica di adeguamento delle tariffe — che dovrebbe consentire all'ENEL di tornare in pareggio entro il 1979 — sia attraverso l'aumento dei fondi di dotazione proposto dal decreto legge 2328 attualmente in discussione alla Camera. Questo provvedimento prevede che il fondo di dotazione dell'ENEL, pari attualmente a 2.250 miliardi, venga incrementato di ulteriori 3.000 miliardi ripartiti negli anni dal 1978 al 1982 con la seguente cadenza: 100 miliardi nel 1978, 500 nel 1979, 900 per il 1980, 900 per il 1981 e 600 per il 1982.

L'EDILIZIA, I TRASPORTI E LA VALORIZZAZIONE DELL'AMBIENTE

La politica dell'edilizia e delle opere pubbliche.

127. Un concreta azione nel settore dell'edilizia, nei due comparti fondamentali degli edifici residenziali e delle opere pubbliche, costituisce un elemento di primo piano della azione programmatica.

128. L'azione di rilancio dell'edilizia residenziale risponde al duplice obiettivo di assicurare un più adeguato soddisfacimento dei fabbisogni abitativi e di sostenere l'occupazione in una attività a basso contenuto di importazioni. Ciò richiede per il prossimo triennio la produzione di almeno 800.000 nuove abitazioni, il recupero e il riassetto di una consistente quota del patrimonio edilizio esistente, l'orientamento dell'offerta verso le tipologie socialmente prioritarie.

129. L'azione di rilancio può esplicitare i suoi effetti già nel 1979. A tal fine il Governo sta riducendo al minimo i tempi di attuazione della legge 457; è parimente necessario che il Parlamento approvi sollecitamente i disegni di legge già presentati o in corso di presentazione e che le Regioni e i Comuni adottino comportamenti coerenti con gli indirizzi generali della politica edilizia.

130. Tali indirizzi sono costituiti da:

a) l'incremento dell'offerta di abitazioni, con assoluta priorità per le necessità abitative di tipo primario;

b) l'attivazione equilibrata di tutte le forme di intervento, riferite sia alle componenti pubbliche (edilizia sovvenzionata, convenzionata e agevolata) sia a quella privata, nel duplice aspetto della nuova edificazione e del recupero del patrimonio edilizio esistente;

c) il mantenimento dei connotati peculiari di ciascun tipo di intervento, evitando sovrapposizioni di funzioni e confusioni di ruoli e coinvolgendo le diverse categorie di operatori in rapporto alla loro effettiva capacità produttiva;

d) la formazione di una consistente offerta di alloggi in locazione, specie nelle aree metropolitane, in modo da attenuare uno dei più gravi ostacoli alla mobilità territoriale del lavoro.

131. Strumenti per il loro verificarsi sono: una disponibilità dei suoli per i programmi pubblici tempestiva e coordinata con le procedure di programmazione di intervento; la riattivazione di consistenti flussi di risparmio privato rivolti al settore edilizio; la razionalizzazione di processi di programmazione territoriale e finanziaria; la rimozione degli ostacoli che si frappongono alla continuità produttiva e al conseguimento delle connesse economie aziendali ed extra aziendali.

132. Attuazione del piano decennale. Con la legge 457/78 si è portato a compimento, per il settore dell'edilizia residenziale pubblica e agevolata, il processo di messa a punto delle procedure di programmazione e di attuazione degli interventi iniziato con la legge 865/71. In armonia con le direttive fissate dal CIPE in attuazione della legge, gli investimenti nel settore dovrebbero raggiungere nel triennio un ammontare dell'ordine del 5,5 per cento del prodotto interno lordo. L'intervento pubblico dovrà garantire un apporto di almeno il 20 per cento.

133. Con la delibera del CER di ripartizione dei fondi tra le Regioni è già stato avviato il programma, che in questa prima fase riguarda

il biennio 1978-79. Gli investimenti che si prevede possano essere realizzati negli anni 1979-81 sono indicati nella tavola 8. I parametri usati per la ripartizione tra le Regioni saranno aggiornati in relazione agli studi e alle ricerche in corso sul fabbisogno abitativo. La ripartizione stessa potrà perciò subire variazioni anche notevoli. L'aliquota del 50 per cento degli investimenti destinata al Mezzogiorno sarà mantenuta. Nella tavola 9 è effettuata una traslazione in termini triennali della previsione legislativa, che da stanziamenti annuali fissa la cadenza programmatica in bienni e quadrienni.

134. All'interno del quadro di riferimento delineato sono proposte specifiche iniziative, di natura anche legislativa, per completare e razionalizzare la manovra settoriale.

135. Regime dei suoli - La legge n. 10 del 1977 sarà riconsiderata sulla base dell'esperienza acquisita; avendo presenti quattro obiettivi:

— riequilibrare e rendere omogenei i livelli di onerosità delle concessioni per quanto attiene i costi di urbanizzazione, attraverso la fissazione di soglie massime e minime diversificate per grandi aree geografiche del Paese e per classi demografiche dei Comuni;

— individuare precisi contenuti nelle convenzioni-tipo regionali e renderli omogenei;

— prevedere un regime fortemente agevolato di contributi urbanistici per gli impianti ed insediamenti produttivi nel Mezzogiorno, specie se in presenza di contributi della Cassa;

— determinare la soglia di compatibilità a livello regionale per l'adeguamento degli standards urbanistici ed il dimensionamento dei piani particolareggiati di attuazione.

136. Strumenti urbanistici. - E' stato recentemente approvato il Decreto Legge sulla finanza locale che impegna le Regioni a dotarsi, entro sei mesi, di una normativa idonea ad accelerare le procedure per la formazione e l'approvazione degli strumenti urbanistici. Occorrerà snellire le procedure di individuazione ed acquisizione delle aree per gli interventi pubblici, per evitare, come è avvenuto in molti casi per la legge 513, che si arrivi sino all'appalto dei lavori senza aver acquisito la disponibilità delle aree.

137. Equo canone. - L'attuazione della legge sull'equo canone sarà seguita e valutata attentamente. E' stata avviata un'articolata indagine anche in previsione della prima relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione della legge. Con l'approvazione dei costi di riferimento per le costruzioni completate successivamente al 31 dicembre 1975, sono stati completati i molti e complessi adempimenti prescritti per l'operatività della nuova normativa.

138. Risparmio-casa. - Il Governo ha già presentato al Parlamento un disegno di legge: è necessaria una sollecita approvazione del procedimento, in modo da poter completare il quadro normativo introdotto

dalla legge 457 con uno strumento in grado di assicurare il finanziamento dell'edilizia economica sia libera che convenzionata.

139. Una decisa azione di rilancio sarà compiuta nel settore delle opere pubbliche. Il volume di opere eseguite si è sempre più ridotto negli ultimi anni fino a raggiungere all'incirca 1/3 di quello di dieci anni orsono. Il Paese non solo non ha migliorato il proprio patrimonio di infrastrutture, ma non ha neppure saputo conservarlo intatto nel corso degli anni.

140. I settori nei quali si concentrerà l'azione coordinata del Ministero dei Lavori Pubblici sono: le opere idrauliche, l'edilizia demaniale, le opere marittime, le strade statali. Per queste ultime due categorie di intervento si rinvia al programma dei trasporti.

141. Le opere idrauliche si collegano essenzialmente al tema della difesa del suolo, per la quale l'apposito disegno di legge è in esame presso il Parlamento della Repubblica. Gli interventi che saranno attuati nel triennio nei bacini interregionali, che la legge affida alla competenza dell'Amministrazione Centrale dello Stato, rappresentano un primo concreto insieme di opere. Essi possono considerarsi, per ciascun bacino, l'avvio dell'attuazione dei piani organici di sistemazione, delineati dalla Commissione De Marchi, per i quali gli appropriati Organi del Ministero per i Lavori Pubblici hanno continuato nel lavoro di aggiornamento tecnico.

142. Per l'edilizia demaniale sono previsti il completamento e la conservazione di un vasto patrimonio: dai palazzi di giustizia alle sedi degli altri uffici, agli edifici di importanza artistica e storica. Si provvederà anche alla sistemazione dei valichi di frontiera, con le attrezzature necessarie per l'espletamento degli importanti compiti da parte dei nostri presidi.

143. Per il settore delle opere igienico-sanitarie la legge finanziaria ha previsto la esecuzione di un programma straordinario di 500 miliardi di lire da concordarsi con le Regioni e da destinare alle zone particolarmente carenti di tali infrastrutture. La legge finanziaria ha previsto che almeno il 60 per cento della spesa sia destinata al Mezzogiorno: in applicazione di tale indicazione e tenuto conto della situazione delle aree interessate, il Governo si impegna a destinare l'intero finanziamento all'area meridionale.

144. L'applicazione di quanto disposto dalla legge finanziaria all'articolo 46 per il settore delle opere pubbliche, comprese quelle riguardanti le infrastrutture dei trasporti, saranno presentati al Parlamento entro il marzo 1979 i piani straordinari triennali di intervento per quanto riguarda:

a) la esecuzione dei nuovi programmi costruttivi stradali da realizzare da parte dell'ANAS per un ammontare totale di 2.500 miliardi di lire, di cui il 60 per cento da localizzare nel Mezzogiorno;

b) la costruzione e la sistemazione dei porti e di altre opere marittime, recuperi e rinnovazioni per 800 miliardi di lire, di cui il 46 per cento per opere portuali da localizzare nel Mezzogiorno;

c) la costruzione, sistemazione e riparazione di opere idrauliche, per un ammontare di 680 miliardi di lire, di cui il 41 per cento da localizzare nel Mezzogiorno;

d) la costruzione, sistemazione, manutenzione, riparazione e completamento di edifici pubblici, di altre costruzioni demaniali e di edifici che interessano il patrimonio storico artistico per 720 miliardi di lire, di cui il 48 per cento da localizzare nel Mezzogiorno;

e) l'esecuzione del programma straordinario di opere igienico-sanitarie già ricordate, per una spesa di 5000 miliardi di lire, da localizzare, come si è detto, integralmente nel Mezzogiorno.

La politica dei trasporti.

145. Sono assunti i seguenti obiettivi generali di politica dei trasporti:

a) migliorare il rapporto dei costi a carico dell'utente e della collettività in relazione alla coerenza delle scelte singole con quelle collettive, raccordando con l'interesse generale la libertà di scelta del cittadino;

b) concentrare lo sforzo pubblico su un solo modo di trasporto, da definire come ottimale nelle diverse situazioni territoriali, e realizzare gli investimenti ed i miglioramenti gestionali necessari per accrescere l'efficienza e la regolarità del subsistema pubblico prescelto;

c) accentuare al massimo le scelte intermodali, sia per definire l'opzione migliore in caso di soluzioni alternative, sia garantire all'opzione tecnica di fondo il corredo di tutte le altre infrastrutture e attrezzature ausiliarie e di servizio che non di rado ne condizionano la reale funzionalità; affermare il criterio dell'integrazione tra i vari modi di trasporto;

d) unificare i procedimenti amministrativi e decisionali affinché i tempi di finanziamento e di realizzazione di diverse componenti concorrenti a costituire un unico progetto od un'unica gestione siano resi — anche se facenti capo a diverse istanze amministrative e a strumenti legislativi diversi — concomitanti allo scopo in termini tecnici ed amministrativi;

e) favorire il recupero di produttività ed il risparmio di energia anche attraverso uno sforzo adeguato e concentrato nella ricerca scientifica ed applicata.

146. Le risorse che, nel quadro generale di compatibilità finanziaria, saranno destinate al settore dei trasporti dovranno essere impiegate, anzitutto, per interventi sulle infrastrutture. Nel medio periodo saranno impostati nuovi programmi diretti alla realizzazione di progetti com-

plici, destinati a migliorare la qualità dei servizi e ad elevare la produttività in settori strategici del trasporto. La politica dei trasporti inciderà anche dal punto di vista strutturale sull'economia italiana, si accrescerà l'efficienza del quadro operativo, attraverso servizi più celeri e regolari, e se ne migliorerà le capacità concorrenziali e la bilancia dei pagamenti, attraverso maggiori vendite a utenti stranieri del trasporto di persone e cose.

147. Sono fin d'ora definibili sei progetti: assetto delle aree metropolitane; sistema integrato di trasporto merci; inserimento delle aree depresse nell'arco economico nazionale; espansione del traffico di cabotaggio; ridefinizione del ruolo del sistema di trasporto italiano rispetto a quello internazionale; integrazione della gestione e ottimizzazione delle risorse.

148. Essi possono essere avviati nel breve termine, ma troveranno in massima parte conclusione al di là dell'arco temporale coperto dal triennio 1979-81. Si possono considerare disponibili per tali azioni circa 3.500 miliardi, cui dovrebbero aggiungersi altri 9.500 miliardi relativi a disegni di legge in Parlamento, per un totale di circa 13.000 miliardi. La rapidità e l'efficacia della spesa saranno elemento rilevante per la valutazione degli ulteriori fabbisogni che i singoli comparti dei trasporti stimano necessari per la realizzazione dei progetti.

149. L'Azienda FS stima di realizzare, negli anni 1979-81, utilizzando risorse residue da provvedimenti speciali o stanziati nel bilancio ordinario dell'azienda, investimenti per circa 3.700 miliardi. (Tavola 10).

150. E' già stato approvato da uno dei due rami del Parlamento il nuovo programma integrativo, da realizzarsi in un arco di tempo che va oltre il triennio 1979-81. Esso comporta investimenti negli impianti fissi per un totale di 6.500 miliardi, così ripartiti: 2.000 per manutenzione straordinaria di tutta la rete, 1.784 per rifinanziamento dei lavori già bloccati nel 1978, 106 per revisione prezzi, 2.610 per interventi completamente nuovi. In relazione ai tempi di approvazione definitiva del relativo disegno di legge si collocano i tempi di attuazione degli interventi. L'Azienda, scontandone una sollecita approvazione, li valuta in 689 miliardi (di cui 234 nel Mezzogiorno) nel 1979, in 971 (di cui 373 nel Mezzogiorno) nel 1980 ed in 1.089 (di cui 439 nel Mezzogiorno) nel 1981.

151. Nelle ferrovie in concessione, in base alle attuali disponibilità, gli investimenti complessivi nel triennio potranno ammontare a 129 miliardi, di cui 52 per linee situate nel Mezzogiorno. Esistono inoltre stanziamenti (50 miliardi nel triennio per la ferrovia Alifana) ancora non utilizzabili per mancanza di progetti. La legge 297/77 impegnerà l'Amministrazione centrale e le Regioni nel risanamento tecnico-economico delle linee. L'iter procedurale è iniziato e l'impatto operativo si avrà a partire dal 1980.

152. Le metropolitane assorbiranno nel triennio considerato circa 84 miliardi di cui 31 nel 1979.

153. Alle idrovie sono destinati attualmente 14 miliardi nel triennio, per opere su vie navigabili nel Veneto. Nel 1979 si prevede la spesa di circa la metà.

154. Negli aeroporti gli investimenti sono dimensionati sulle riserve derivanti da residui di leggi precedenti e dal bilancio ordinario, nonché dal rifinanziamento della legge 825/73, già approvato dal Senato. Gli interventi complessivamente programmati nel 1979-81 ammontano a 250 miliardi (di cui 123 nel Mezzogiorno). Essi — dato il carattere del provvedimento, destinato a completamenti, arredi e sistemazioni integrative — sono molto distribuiti sul territorio, riguardando soprattutto gli aeroporti intercontinentali (Roma, Milano), gli altri maggiori aeroporti e quelli costruiti dalla Cassa per il Mezzogiorno. Per l'ampliamento, l'adeguamento al traffico e la sistemazione a medio-lungo termine degli aeroporti intercontinentali di Roma-Fiumicino e di Milano-Malpensa è inoltre allo studio un nuovo provvedimento che comporterà nuovi investimenti per complessivi 650 miliardi. Gli interventi dovrebbero riguardare infrastrutture, stazioni merci e collegamenti ferroviari veloci con le due città.

155. Per la viabilità la previsione di spesa dell'ANAS nel 1979 (bilancio ordinario, variazione bilancio 1979, leggi speciali e nuovo programma triennale) è di circa 775 miliardi (di cui 405,5 nel Mezzogiorno e nel Lazio). Gli investimenti riguardano interventi di completamento, sistemazione, ammodernamento e nuovi lotti di strade ed opere ad esse connesse (gallerie, ponti).

Il nuovo importante programma viario assorbirà 2.500 miliardi, di cui 1.500 nel Mezzogiorno, con una distribuzione programmatica complessiva di 900 miliardi (di cui 540 nel Mezzogiorno) per il 1979 e di 800 miliardi (di cui 480 nel Mezzogiorno) per ciascuno degli anni 1980 e 1981. Gli investimenti realizzabili nel triennio sono valutati, complessivamente, in 3.050 miliardi.

156. Gli interventi sono stati definiti in base ad orientamenti generali di miglioramento e di completamento di itinerari esistenti e di istituzioni di nuovi itinerari privi di soluzioni alternative. Nel Centro-Nord le azioni più significative riguardano collegamenti internazionali con trafori e valichi alpini e completamenti di itinerari di grande comunicazione. Nel Mezzogiorno gli interventi sono diretti al miglioramento dei collegamenti viari al servizio delle attività, commerciali e turistiche e, più in generale, al riequilibrio del territorio. Sarà assicurata la priorità dei lavori nelle zone « critiche » (Napoli, Taranto, Bari, Brindisi, Matera, Sibari, Crotone, Lametia Terme, Gioia Tauro, Reggio Calabria, Palermo e Gela).

157. La Cassa per il Mezzogiorno ha finanziato e fatto eseguire negli anni decorsi una importante rete stradale, parte costituita da grandi itinerari e parte da viabilità secondaria, per una estensione complessiva di oltre 2 mila chilometri. I tronchi stradali aperti al traffico, per mancanza assoluta di lavori di manutenzione e di sorveglianza, si sono notevol-

mente deteriorati e hanno subito gravi manomissioni; il loro recupero appare problematico e costoso.

Molte arterie non sono state, peraltro, completate; su di esse non è più possibile un intervento da parte della Cassa per il Mezzogiorno. Il Governo ritiene pertanto urgente affidare all'ANAS l'opera di recupero e manutenzione della grande viabilità a scorrimento veloce realizzata dalla Cassa per il Mezzogiorno provvedendo alle relative opere nonché il completamento, ove necessario, dei tronchi stradali già realizzati.

158. L'ANAS e la Cassa per il Mezzogiorno sono stati pertanto incaricati di predisporre rapidamente un programma di interventi orientato alle finalità sopraindicate, precisando le opere specifiche da realizzare ed effettuando una attenta valutazione delle manutenzioni straordinarie necessarie. Per il finanziamento di questi interventi aventi carattere manutentorio da una parte, e di realizzazione di nuove opere dall'altra, è stato deciso un finanziamento straordinario di 1.500 miliardi per il triennio, che sarà disposto con provvedimento legislativo in corso.

159. Nel settore dei porti la spesa si dirigerà alla realizzazione di interventi per opere portuali, escavo fondali e relativo parco effossorio, difesa degli abitati costieri. Oltre ad interventi minori di completamento, distribuiti in tutto il Paese e valutabili in circa 40 miliardi (28 nel 1979 e 12 nel 1980), le decisioni assunte per le opere marittime comprendono investimenti complessivi, al netto di revisione prezzi, per 189 miliardi, di cui 139 per opere portuali e 40 per difesa abitati. Questo programma, indotto dalla variazione bilancio 1978, sarà realizzato, secondo le stime del Ministero per i Lavori Pubblici, per il 25 per cento nel 1979, il 40 per cento nel 1980, il 25 per cento nel 1981 e per il restante 10 per cento nel 1982.

160. E' inoltre in Parlamento un provvedimento che prevede una spesa di 800 miliardi, di cui 650 per opere marittime da concentrare nelle dighe foranee, su 19 porti maggiori e su altri 8 scali di particolare rilevanza per lo sviluppo, quasi tutti meridionali. Al Mezzogiorno sono destinati interventi per 299 miliardi (46 per cento). Anche questo programma poliennale si concluderà oltre il triennio 1979-81. I tempi di attuazione del programma sono condizionati a quelli relativi al perfezionamento legislativo ed amministrativo del provvedimento. Una stima preliminare complessiva per il settore portuale può indicare il volume degli investimenti nel triennio in 600 miliardi di lire.

Valorizzazione dell'ambiente.

161. La garanzia di un'adeguata qualità della vita, si consegue non soltanto con le politiche per l'occupazione e l'allargamento della base produttiva, ma anche con azioni volte a migliorare simultaneamente l'ambiente fisico e naturale. L'accresciuta sensibilità sociale ai temi ecologici e lo svilupparsi della coscienza delle implicazioni positive che l'adeguata trattazione di questi temi può avere sulla qualità dello sviluppo

e sull'occupazione, inducono, nell'ambito del presente programma triennale, a presentare le linee direttive di fondo di un « progetto ambiente ».

162. Le linee operative del progetto si rivolgono alla connessione tra i diversi aspetti dell'ambiente. Le azioni si svolgono infatti in settori diversi: suolo, aria, acqua. Per gestire razionalmente tale molteplicità di oggetti occorre tuttavia programmarli, almeno nella fase di impostazione generale, non ciascuno di per sé, ma tutti con riferimento all'obiettivo fondamentale, che è quello di una accettabile qualità dell'ambiente fisico e naturale nel suo complesso.

163. Politiche ambientali settoriali, se attivate senza collegamento, provocano i cosiddetti trasferimenti di inquinamento, ossia lo spostamento di sostanze nocive dall'una all'altra componente ambientale. Anche di qui sorge la necessità di connessione in un progetto globale.

164. L'insieme delle politiche ambientali raggiunge ormai, nei Paesi industriali, dimensioni significative, pari, nella media, a circa l'1 per cento del prodotto interno lordo. Alcune di queste politiche, in particolare quella per il disinquinamento idrico, sono inoltre caratterizzate da un alto contenuto di occupazione. Esse debbono essere considerate non soltanto in relazione agli obiettivi ambientali da perseguire, ma anche quali strumenti di politica economica.

165. L'entità delle risorse finanziarie utilizzate dalle politiche ambientali ne consiglia un inquadramento anche nella manovra economica generale, sia allo scopo di mobilitare risorse finanziarie interne, sia per favorire tale mobilitazione traendo da eventuali disponibilità internazionali. Da quest'ultimo punto di vista, un « progetto ambiente » è particolarmente adatto quale destinatario di un trasferimento di risorse reali dall'estero.

166. Dato il carattere di « bene pubblico » della valorizzazione ambientale, i benefici che da essa derivano ricadono non soltanto sulla collettività nazionale, ma anche su quella internazionale. Ciò avviene non soltanto tramite il turismo sul territorio italiano, ma anche in termini di « domanda opzionale »: domanda, cioè, di un bene (come, per esempio, la conservazione di Venezia) di cui non necessariamente si fruisce direttamente, ma alla cui disponibilità si è comunque interessati, anche all'estero, quando il valore del bene raggiunge dimensioni internazionali.

167. Tra le attività il cui sviluppo assume interesse rilevante ai fini della crescita industriale, la delibera 14 febbraio 1977 del Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (in attuazione alla Legge 675/1977) individua quella dell'impiantistica per il risanamento ecologico ed ambientale. La domanda potenziale di impiantistica ambientale può raggiungere dimensioni rilevanti per lo sviluppo economico del Paese. L'offerta nazionale può far fronte alle prevedibili richieste soltanto se l'accrescimento della domanda che si ma-

nifesterà verrà sviluppato in modo ordinato, sì da permetterle tempi ragionevoli di adeguamento.

168. Fra i settori per i quali sono già identificabili programmi, figura la depurazione delle acque, con interventi previsti lungo due linee: applicazione della legge Merli (Legge 319/76) e realizzazione dei progetti speciali da parte della Cassa per il Mezzogiorno. L'applicazione di detta legge è condizionata dalla definizione di piani di risanamento delle acque a cura delle Regioni, attualmente non ancora adottati, nonché dalla disponibilità dei relativi mezzi finanziari. Una prima valutazione di possibili interventi per i piani in corso di elaborazione indica in 500 miliardi il fabbisogno di finanziamento. Fra i progetti speciali per il Mezzogiorno, è in atto l'intervento riguardante il disinquinamento del golfo di Napoli: il costo complessivo del progetto è stimato in 850 miliardi. Gli impegni assunti a fine 1978 sono 520 miliardi di cui 112 già erogati. Gli impegni da assumere nel triennio sono previsti in 350 miliardi. Altri interventi nel settore della depurazione delle acque sono poi considerati nell'ambito di progetti a fine multipli nel Mezzogiorno (progetti speciali per gli schemi idrici e per le aree interne).

169. Per la disciplina dello smaltimento razionale e del possibile riutilizzo dei rifiuti solidi è all'esame del Parlamento un disegno di legge del Ministero dell'Industria. Da elementi emersi in sede di elaborazione del programma finalizzato attinente l'impiantistica per il risanamento ecologico e ambientale dei processi produttivi in applicazione della legge 675, sono stati individuati programmi da parte di Comuni e Consorzi di Comuni con una previsione di investimenti di 150 miliardi.

170. Per la difesa del suolo è all'esame del Parlamento il disegno di legge presentato dal Governo relativo ad un programma decennale di interventi con una previsione di stanziamenti di 3.000 miliardi di cui 2.000 per opere di competenza statale e 1.000 di competenza regionale. Per il triennio gli stanziamenti indicati nel provvedimento ammontano a 750 miliardi di lire, di cui due terzi per le opere di competenza dello Stato e il resto di competenza regionale. La definizione dei programmi e la indicazione temporale degli interventi sono condizionate dai tempi di completamento dell'iter legislativo e del successivo processo di programmazione da parte delle Amministrazioni interessate.

171. Altri importanti interventi, inquadrati in un organico disegno della politica dell'ambiente, sono inclusi in significativi progetti speciali adottati dalla Cassa per il Mezzogiorno e in corso di attuazione; in particolare, il progetto per l'area metropolitana di Palermo, il progetto per gli schemi idrici intersettoriali e quello per le aree interne.

172. Esistono inoltre altre ipotesi progettuali, rivolte alla valorizzazione delle aree svantaggiate e relative ad altre realtà ambientali meridionali, che si intende rendere operative. Fra di esse si collocano il Parco Nazionale del Pollino, la valorizzazione turistico-ambientale del

Porò e delle Serre in Calabria, la valorizzazione ambientale della Laguna di Lesina, il Parco Naturale regionale del Gennargentu e il risanamento, valorizzazione, recupero produttivo degli Stagni sardi.

173. In collaborazione con Amministrazioni, enti pubblici ed operatori interessati, sarà proseguita presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione l'ulteriore attività di ricognizione e di definizione delle linee di intervento e dei progetti da inserire in un più ampio ed organico « progetto ambiente » al fine anche di fornire la base tecnica per successive decisioni in materia di finanziamento.

LE AZIONI TERRITORIALI

LA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE E LE REGIONI.

174. Le azioni programmatiche, per rispondere agli obiettivi del piano e non esaurirsi in indiscriminati impulsi al sistema economico, devono essere continuamente verificate nei loro effetti territoriali. Nel territorio si controllano impostazioni, svolgimenti e risultati degli interventi indicati, la loro armonizzazione con le iniziative locali e, infine, la coerenza, la congruità e la tempestività della risposta globale data alla offerta di lavoro ed alle possibilità di valorizzazione delle risorse locali. Questa verifica deve partire dalla dimensione regionale per giungere a quelle zone particolari che si individuano come « punti di crisi » dell'assetto produttivo, occupazionale e civile.

175. Il rapporto tra programmazione ed iniziativa delle Regioni è essenziale per il rilievo che esse hanno:

a) come dimensione territoriale ottimale nella quale verificare gli effetti complessivi delle azioni di competenza sia statale (e degli enti facenti capo allo Stato) sia delle Regioni e degli enti locali;

b) come dimensione istituzionale della politica economica, divenuta particolarmente rilevante con l'avanzato completarsi dell'ordinamento delle Regioni, sia a statuto ordinario che a statuto speciale, che ha affidato alle Regioni organiche competenze; della legge sulla contabilità regionale, che le ha attrezzate per una azione programmatica di medio periodo e di una legge finanziaria (non a caso di durata sino al 1981) che ha garantito loro un determinato trasferimento di risorse dal bilancio statale;

c) come dimensione di corresponsabile partecipazione con il Governo centrale — da una parte — e di necessario coordinamento con gli altri enti infraregionali anche se dotati, come i Comuni e le Province, di una loro autonomia.

176. Tale verifica territoriale è stata già impostata contestualmente all'avvio del piano triennale. A questi fini è stato avviato, con risultati di merito e di metodo rilevanti, il confronto del Governo con le Regioni, sia in incontri bilaterali, sia in sedute collegiali, nel-

l'ambito della Commissione interregionale. Si dispone ora di una serie di documentazioni, di informazioni e di indicazioni di gran lunga più specifiche rispetto a quelle che compaiono in questo documento. Nella prospettiva della ripresa della programmazione hanno acquistato particolare intensità le occasioni di confronto previste dalla legislazione particolare sulle programmazioni settoriali, ma è solo sulla base di questo documento impegnativo che il confronto tra le indicazioni generali e specifiche del Governo e quelle delle Regioni potrà acquistare concretezza e tempestività. D'altro canto, quasi tutte le Regioni si sono dotate di piani regionali, alcuni di notevole livello, e — dato più rilevante — vanno predisponendo per quest'anno, unitamente al bilancio di competenza, quello di cassa e quello pluriennale in attuazione della riforma della contabilità regionale, che ha preceduto quella statale. Si potrà così disporre di una precisa ed impegnativa definizione degli interventi che saranno realizzati nel triennio rispettivamente dallo Stato, dagli altri organi ad esso collegati, dalle Regioni, dagli organi infraregionali e dai Comuni e dalle Province, nell'ambito di ciascuna Regione e commisurare gli effetti che l'azione pubblica potrà determinare, in via diretta o in via indotta, rispettivamente nell'occupazione, nella realtà economica e nella vita sociale di ciascuna Regione.

177. Lo sforzo a far confluire verso comuni e complementari finalità i diversi soggetti della programmazione ha determinato già un processo di enucleazione delle programmazioni regionali intorno alla ipotesi fondamentale di sviluppo con cui ciascuna Regione viene a caratterizzarsi nel Paese. Inoltre, ha fatto individuare le coerenti articolazioni di settore, che, correlatamente, ciascuna Regione viene ad esprimere sul proprio territorio. Contestualmente si sono avviate linee di lavoro per approfondire i termini di corrispondenza fra gli sviluppi evolutivi delle economie territoriali così delineati e le azioni amministrativo-finanziarie predisposte con i bilanci pubblici. Sperimentalmente è stato possibile impostare delle « schede » ove, per ciascuna regione e per ciascuna azione programmatica, si collegano le indicazioni dei bilanci pluriennali delle Regioni, una valutazione quantitativa del concorso agli investimenti da parte degli Enti locali e le previsioni di spesa degli interventi di amministrazioni ed enti di competenza nazionale. Per questi ultimi, ovviamente, il grado di definizione e quantificazione varia a seconda che si tratti di interventi a carico di vecchie leggi di programma, ovvero che si tratti di proposte collegate alle autorizzazioni di spesa della legge finanziaria. Queste proposte, difatti, sono ancora interessate dalla fase di integrazione e di coordinamento, nonché di confronto con le Regioni, a cui impegnano particolari procedure di settore, come anche quella prevista dalla legge finanziaria per i lavori pubblici, di competenza nazionale.

178. Oltre a conseguire questi risultati, Governo e Regioni hanno prefigurato i passaggi procedurali, avendoli comunque già sperimentati nella prima fase di questa elaborazione, sia pure in modo aggregato ai fini del piano triennale. Essi tengono, anzitutto, conto dell'accertamento già effettuato dei finanziamenti assicurati alle Regioni,

in base alle leggi esistenti, nel periodo 1979-81, proiettati — quelli indicizzati — in modo uniforme ed in linea con le indicazioni del bilancio pluriennale dello Stato e la dinamica dei prezzi delineata nella Relazione previsionale e programmatica. Le ulteriori fasi di raccordo da svolgere prevedono:

la verifica e messa a punto definitiva delle azioni programmatiche, sulla base delle osservazioni delle Regioni e con distinto riferimento alle attribuzioni esclusive delle Regioni, a quelle per le quali comunque sussiste un condizionante concorso degli enti territoriali (ad esempio l'edilizia) e a quelle infine ove tuttora concorrono i diversi sistemi amministrativi (ad esempio acquedotti, disinquinamento ecc.);

adempimenti delle Regioni relativi ai propri bilanci e programmi, in conformità delle azioni programmatiche già messe a punto e tenendo conto delle proposte di interventi di pertinenza di amministrazioni ed enti a competenza nazionale;

i programmi operativi dei vari livelli amministrativi sulla base di verifiche degli andamenti gestionali dei bilanci e di una loro dinamica evolutiva.

179. Sotto il profilo più concretamente finanziario si registra ora un grado notevole di conoscenza della finanza pubblica territoriale, sia come organizzazione integrata dei dati contabili afferenti ai vari soggetti dell'area pubblica che svolgono interventi sul territorio, sia come concreta specificazione della capacità di spesa acquisita dai soggetti stessi e della loro potenzialità ad influenzare l'andamento dell'economia e dei servizi. Un impegnativo lavoro comune tra Stato e Regioni è già stato svolto, al riguardo, ai fini del piano triennale e costituisce un concreto supporto tecnico per la gestione amministrativa delle azioni programmatiche in esso contenute. Al fine di precisare i programmi operativi dei vari livelli amministrativi sono, peraltro, in corso di svolgimento le seguenti operazioni. Le previsioni di spesa per investimenti delle Regioni nel prossimo triennio, confrontate con la spesa degli ultimi due anni, separatamente per le diverse categorie di spesa in conto capitale, vengono definite separatamente per i residui a fine anno, gli stanziamenti, gli impegni in conto residui e in conto competenza e i pagamenti pure in conto competenza e in conto residui.

180. L'obiettivo che si intende conseguire è la definizione della dimensione della spesa di investimento regionale e delle singole Regioni, attraverso gli andamenti dei momenti finanziari rilevanti del procedimento che si conclude con la realizzazione fisica dell'opera, allo scopo di valutare le dimensioni degli sforzi effettuati dalle singole Regioni per accelerare gli impegni e i pagamenti. Per garantire l'attuazione del piano triennale, con riguardo alle azioni finali riflettentisi sull'assetto produttivo e occupazionale, il concorso delle Regioni — pertanto — può compendiarsi nei seguenti impegni:

assicurare una accelerazione della spesa effettiva in conto capitale;

procedere a verifiche sulla capacità di investimento degli Enti Locali;

concorrere a informare periodicamente il Parlamento sull'andamento della spesa effettiva territoriale.

Il metodo di programmazione che si segue per la spesa regionale è lo stesso che si intende seguire per gli altri livelli di spesa della pubblica amministrazione, che vengono contestualmente ad essere integrati nelle azioni programmatiche, coordinando altresì le azioni poste in essere da altri soggetti (Cassa per il Mezzogiorno, Interventi CEE, Istituti speciali, Aziende autonome e municipalizzate, ENEL, Imprese a partecipazione statale).

181. I trasferimenti dal bilancio dello Stato alle Regioni che nel 1979 raggiungeranno i 12.000 miliardi di lire (tavola 11) possono rappresentare, ove adeguatamente impiegati, un fattore essenziale per una politica di sviluppo degli investimenti. Un'attiva partecipazione delle Regioni a tale politica va perseguita, sia mediante la contrazione della quota destinata a spese correnti, sia accelerando gli impegni effettivi di spesa e le conseguenti erogazioni, in modo da ridurre l'ammontare complessivo dei residui passivi, operando sia con la migliore efficienza amministrativa, sia con le necessarie modifiche della legislazione regionale.

182. Egualmente di notevoli dimensioni è il volume di trasferimenti dal bilancio dello Stato agli Enti locali: per assicurare il pareggio dei bilanci di tali enti, lo Stato ha stanziato 9.180 miliardi per l'anno finanziario 1979, al di là dell'onere sostenuto a seguito del trasferimento a suo carico delle quote di ammortamento e degli interessi conseguenti ai mutui in precedenza contratti a pareggio dei bilanci. L'assunzione a carico dello Stato delle rate di ammortamento di detti mutui, unitamente a quelli contratti per le esigenze delle aziende di trasporto, dovrà essere completata nell'anno 1979 ed impegnerà il bilancio statale per complessivi 2.800 miliardi. Infine, per il pagamento dei debiti pregressi degli Enti Locali in situazione di disavanzo verso gli enti del settore pubblico allargato, si è provveduto ad un ulteriore stanziamento nel bilancio dello Stato di 500 miliardi.

183. Le norme dettate per la finanza locale per il 1979 prevedono anche aumenti dei tributi e delle tariffe locali. Può prevedersi che le entrate « proprie » ammonteranno a circa 3.000-3.200 miliardi. Per gli anni successivi, il provvedimento sulla riforma della finanza locale, in stretto collegamento con quello sul regime delle autonomie, dovrà precisare le funzioni e le dimensioni delle risorse messe a disposizione degli Enti Locali, in coerenza con gli indirizzi fondamentali di questo programma e cioè operando per il contenimento della spesa corrente e per l'espansione degli investimenti pubblici.

184. Le disposizioni contenute nella legge finanziaria e nel decreto-legge n. 702, inoltre, pongono in grado la Cassa DD. PP. di

assicurare finanziamenti agli investimenti per circa 2.500 miliardi, a cui è da aggiungere l'utilizzazione della linea di credito posta a disposizione degli Enti locali dal sistema bancario. Gli investimenti degli Enti locali sono spesso assistiti da contributi concessi dalle Regioni. È pertanto compito precipuo di queste ultime, in piena intesa con gli Enti locali stessi, di procedere ad una ripartizione dei contributi, in rapporto, oltre alle priorità stabilite dai programmi regionali di sviluppo, al credito disponibile e alla possibilità di concedere garanzie da parte dei Comuni e Province destinatari dei contributi stessi. Qualora le garanzie non fossero sufficienti e il credito non disponibile nella misura richiesta, le Regioni dovrebbero contribuire in conto capitale anziché in conto interessi, anche a costo di limitare il numero degli interventi, al fine di non determinare nuovi residui passivi, conseguenti a trasferimenti non spesi. Appare anche opportuno che in ogni caso si proceda a trasferimenti, almeno in misura parziale, in conto capitale per consentire l'inizio dell'opera nell'attesa della stipula del mutuo relativo alla quota residua.

185. In base all'esercizio svolto sull'andamento dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni per il periodo 1979-1981, si è potuto rilevare che — in assenza di opportune misure — la quota rispetto al PIL delle risorse complessive, che risulterebbe posta a disposizione delle Regioni nel corso del triennio in esame, tenderebbe a ridursi per effetto del venir meno degli interventi disposti da alcune leggi di spesa, malgrado l'incremento annuo del fondo comune e del fondo di sviluppo, indicizzati ai sensi della legge n. 356 del 1976. Ad evitare il determinarsi di tale fenomeno riduttivo, che colpirebbe soprattutto le Regioni meridionali, il Governo intende adottare interventi correttivi, dando applicazione all'articolo 12 della legge 281 del 1970, che traduce il dettato del terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione: « per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali ». Detti contributi dovranno riferirsi a concreti progetti speciali aggiuntivi rispetto all'effettiva estensione degli altri interventi regionali. In merito il Governo intende procedere mediante un meccanismo di attuazione raccordato alla programmazione economica nazionale e concordato con le Regioni, il quale consenta:

a) di realizzare le priorità in favore del Mezzogiorno;

b) di sostenere il livello degli investimenti;

c) di integrare gli interventi in favore della finanza locale, in coerenza con i programmi regionali di sviluppo e, al tempo stesso, nel pieno rispetto degli ambiti di autonomia riconosciuti dalla Costituzione agli Enti locali.

186. Il programma triennale diventa quindi occasione per un impegno di rilancio, sollecitazione e coordinamento dell'azione regionale e di tutte le autonomie locali. Concorrono a tale impegno non solo valutazioni di principio sulla esigenza politica ed istituzionale di portare a termine e di vivificare il recente processo di forma-

zione dell'ordinamento regionale e quello contestuale di trasferimento agli Enti locali di molte attribuzioni statali, ma anche la consapevolezza che si è spostata verso la periferia del sistema istituzionale e amministrativo: la responsabilità di sviluppare l'economia locale (agricoltura, commercio, turismo, artigianato, ecc.); la responsabilità di gestire i servizi sociali (assistenza, sanità, diritto allo studio, formazione professionale, ecc.); la responsabilità di valorizzare il territorio (l'edilizia, l'urbanistica, l'ambiente, ecc.). Si tratta di responsabilità complesse, ma estesissime, in tre settori fondamentali per la crescita del nostro sistema economico, nonché per il perseguimento di un più alto livello della qualità della vita e della convivenza collettiva.

L'INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO.

187. L'indicazione degli effetti territoriali delle azioni programmatiche deve acquistare una particolare specificazione nel Mezzogiorno, gli obiettivi del programma hanno una loro essenziale qualificazione territoriale; non basta che gli investimenti, il prodotto e l'occupazione aumentino, occorre che il loro aumento si distribuisca nel modo più conforme possibile alla distribuzione geografica delle eccedenze attuali e potenziali dell'offerta di lavoro. Questa è stata e sarà concentrata nel Mezzogiorno. Fino alla crisi recente l'immigrazione meridionale ha consentito condizioni eccezionali di elasticità all'offerta di lavoro nelle altre regioni. Se dovesse riprendere eserciterebbe una pressione dirompente sugli equilibri sociali e insediativi delle regioni a più alto sviluppo urbano e industriale.

188. Si è creato negli ultimi anni un nuovo dualismo tra le grandi aree urbane delle zone centro-settentrionali e quelle meridionali, le une e le altre in crisi, ma per motivi diametralmente opposti. Nelle prime la crescita incontrollata ha portato a saturazione gli insediamenti produttivi e abitativi e a grossi problemi di inquinamento ambientale. Nelle seconde l'addensamento delle eccedenze di offerta di lavoro ha determinato i più bassi tassi di attività, i minori tassi di crescita del reddito pro-capite, il maggior degrado del patrimonio abitativo, le tensioni sociali più gravi.

189. L'epicentro della questione meridionale si è spostato dalle campagne alle città e alle aree urbane. Un intervento pubblico commisurato alla gravità dei problemi del Mezzogiorno dovrà soprattutto affrontare la riqualificazione delle città e delle aree metropolitane. Operazione per la quale sono coesenziali quegli interventi diretti a mantenere le popolazioni nelle aree interne.

190. Perché la ripresa degli investimenti e l'incremento di posti di lavoro che potrà derivarne si localizzino nel Mezzogiorno nella misura richiesta dalla gravità dei problemi di occupazione dell'area,

non è sufficiente che si realizzino le condizioni indicate nella prima parte del programma come necessarie per rendere disponibili risorse addizionali per gli investimenti e per rendere conveniente la loro utilizzazione.

191. In quanto condizioni di ordine generale, esse presuppongono meccanismi di mercato e forze imprenditoriali in grado di cogliere le opportunità cui esse daranno luogo: meccanismi e forze presenti nelle regioni di più antica industrializzazione, ma sostanzialmente assenti o deboli nel Mezzogiorno, il cui apparato industriale, in massima parte di formazione recente, si caratterizza per la preminenza di grandi impianti facenti capo ad imprese esterne, operanti soprattutto in settori che, per effetto di modificazioni produttive, sono oggi in crisi o presentano prospettive di crescita assai lenta. Di qui l'importanza del ruolo che, nella fase attuale, assume per il Mezzogiorno l'intervento pubblico per la formazione del capitale.

192. L'elaborazione di un programma triennale valido per l'intero sistema economico nazionale rappresenta un momento fondamentale per l'impostazione di linee coerenti di sviluppo del Mezzogiorno. Esso consente l'inserimento del programma quinquennale per il Mezzogiorno nel quadro di indirizzi programmatici per l'economia nazionale, e ribadisce il carattere pregiudiziale che assume nel programma triennale la verifica della compatibilità meridionalistica per ogni misura e per ogni tipo di intervento.

193. Nel fornire l'indicazione delle azioni che saranno svolte nel triennio dai diversi soggetti pubblici che operano nel paese, il programma individua quelle tra di esse che si realizzeranno nel Mezzogiorno. Ciò consentirà che in sede di aggiornamento del programma quinquennale per il Mezzogiorno si pervenga all'effettivo coordinamento dell'intervento straordinario con quello ordinario, statale e regionale.

194. Allo scopo di assicurare al Mezzogiorno le iniziative industriali a più alto contenuto di occupazione e di conseguire nel periodo 1979-1981 il massimo dell'effetto occupazionale derivante dalla realizzazione delle stesse, per i nuovi assunti, nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore del provvedimento e il 31 dicembre 1981, ad incremento delle unità effettivamente occupate nelle aziende artigiane, nelle imprese alberghiere e nelle aziende industriali ubicate nel Mezzogiorno, è stato prorogato per 10 anni lo sgravio contributivo di cui al nono comma dell'articolo 59 del Testo Unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, per le iniziative che saranno realizzate nel triennio. Tenuto conto della particolare situazione calabrese, allo scopo di incrementare ulteriormente la propensione alla localizzazione di investimenti industriali nella regione, è stato predisposto un apposito disegno di legge, in virtù del quale gli utili dichiarati ed investiti in iniziative industriali nel triennio

1979-81 verranno esentati nella misura del 50 per cento dall'IRPEG e dall'IRPEF; ciò naturalmente oltre all'esenzione dall'ILOR già prevista per tutto il territorio del Mezzogiorno.

195. L'intervento straordinario mantiene un'incidenza rilevante nello sviluppo del Mezzogiorno. Esso si attua, oggi, principalmente attraverso i progetti speciali della Cassa del Mezzogiorno che hanno la caratteristica di interventi organici a carattere intersettoriale o interregionale, e mirano a sciogliere alcuni nodi strategici. Essi si pongono come premessa all'efficacia delle iniziative regionali, nel senso che tendono a promuovere un efficace raccordo tra le proprie azioni, quelle dei progetti regionali di sviluppo, e quelle ordinarie delle Regioni.

196. In conformità alle indicazioni del programma quinquennale per il Mezzogiorno approvato dal CIPE nel maggio 1971 per il triennio 1979-81 i progetti speciali sono impostati lungo tre linee prioritarie. La previsione degli impegni assumibili è indicata nella Tav. 12.

197. La prima linea è volta ad assicurare continuità di azione ed il conseguimento di risultati completi e coerenti nel reperimento e nella razionale utilizzazione delle risorse idriche (Progetti speciali per gli schemi idrici intersettoriali), nonché nel campo complementare della irrigazione (Progetto speciale irrigazione). L'obiettivo è di garantire - con una visione unitaria e globale del problema dell'acqua nel Sud - nello stesso tempo l'approvvigionamento idrico per usi civili e produttivi e la valorizzazione irrigua di vaste aree del Mezzogiorno. Per quanto riguarda il settore idrico - per il quale a tutto il 1978 i progetti speciali hanno già determinato una spesa di circa 680 miliardi di lire - le azioni previste nel triennio determineranno il conseguimento di alcuni importanti obiettivi fisici con un incremento di oltre un miliardo di metri cubi all'anno nel volume addotto per usi potabili (gli abitanti serviti cresceranno di 3,7 milioni), di 1,5 per usi agricoli e di 400 milioni per usi industriali. Tale azione sarà sostenuta da un impegno finanziario di 4.000 miliardi e si concretterà in una spesa nel triennio di circa 1.300 miliardi. Nel connesso settore dell'irrigazione, ai 260 mila ettari già in corso di attrezzatura con il Progetto Speciale, si aggiungerà un intervento progressivo su altri 403 mila ettari (di cui oltre 100 mila nel 1979) con un impegno di spesa che raggiungerà i 2.000 miliardi e che farà scendere la spesa effettiva a 680 miliardi di lire circa nel triennio.

198. La seconda linea si propone di determinare un processo di sviluppo nel Mezzogiorno, che, oltre ad una riduzione del divario tra l'area e il resto del paese, porti ad attenuare squilibri interni all'area stessa. Alcuni interventi saranno volti a creare le premesse per il decollo produttivo e la crescita sociale delle aree interne (Progetto speciale Aree interne). Altri interventi saranno destinati a porre rimedio al deterioramento del tessuto urbano delle più con-

gestionate aree metropolitane del Mezzogiorno (Progetto speciale per Napoli e Palermo). Sia le Regioni sia le principali municipalità interessate parteciperanno alla gestione degli interventi. In particolare il nuovo Progetto speciale per le aree interne al quale sono destinati massicci interventi finanziari (impegni di spesa di circa 3.000 miliardi di lire) mira a realizzare in ambiti delimitati un coordinato sforzo dell'azione ordinaria e straordinaria facendo perno sul potenziamento delle economie locali (e in particolare delle Comunità Montane) e si attiva attraverso interventi che riguardano i servizi di assistenza alle imprese, l'agricoltura, l'artigianato e la piccola industria, il turismo, i servizi civili, e sono rivolti a realizzare la crescita e il reinserimento delle attività produttive nel mercato; essi mirano, quindi, a stimolare e sostenere l'imprenditorialità e faranno perno sui soggetti istituzionali che sono in grado di organizzare la domanda potenziale di investimento. Per sostenere questo sforzo di autopromozione e autogestione dello sviluppo, il Progetto speciale finanzia servizi di assistenza alle imprese con funzione di servizio pubblico ed attività di supporto tecnico-amministrativo alle iniziative produttive private e a carattere associato. Per le aree metropolitane di Napoli e Palermo gli interventi principali sono rivolti alla riqualificazione di alcune fondamentali funzioni: dei trasporti (viabilità e porti), industriale, terziaria e commerciale, residenziale (recupero del patrimonio edilizio esistente e riqualificazione del tessuto urbano). Sono previsti impegni nel triennio di 394 miliardi per Napoli e 336 per Palermo cui faranno seguito spese dell'ordine di 100 miliardi per ciascuna di queste aree.

199. La terza linea, infine, è diretta a sostenere lo sviluppo delle attività produttive - specie connesse all'agricoltura - mediante il completamento dei progetti promozionali già avviati, che mirano sia ad indirizzare la produzione agricola verso quei comparti la cui carenza produttiva concorre al *deficit* della bilancia commerciale, sia a coinvolgere territori in via di emarginazione produttiva ma ancora passibili di economiche utilizzazioni. In entrambi i casi, è perseguita una stretta correlazione programmatica, non soltanto con il Progetto speciale irrigazione, ma anche con quelli relativi alle zone interne ed alla commercializzazione, attraverso il quale si realizzerà una azione di sviluppo di moderne strutture di industrializzazione agro-alimentare, di distribuzione e commercializzazione, potenziando al massimo la funzione associativa. In particolare per la zootecnia nel triennio saranno assunti impegni per circa 275 miliardi, cui corrisponde una produzione carnea di oltre 3 miliardi di quintali; per l'agrumicoltura saranno assunti impegni per 122 miliardi, con i quali saranno realizzati 36 mila ettari di agrumeti tra nuovi impianti e riconversione; mentre per la forestazione a scopi produttivi saranno assunti impegni per 153 miliardi di lire superando la media annuale di 20 mila ettari rimboschiti. Rilievo particolare assume inoltre il Progetto speciale (ricerca scientifica) che si propone di potenziare il flusso di ricerca scientifica e tecnologica prodotto nel Mezzogiorno attraverso il potenziamento delle strutture di ricerca nel Mezzogiorno e anche mediante la formazione di nuovi ricercatori e tecnici in numero di oltre 3.500.

200. Il programma della Cassa del Mezzogiorno in materia di infrastrutture industriali dovrà svolgere un ruolo di supporto e di stimolo al processo di industrializzazione. Esso riguarda tre categorie di interventi: *a)* interventi per il completamento funzionale degli agglomerati dove è già in atto il processo di industrializzazione. Per il 1979 sono state già definite opere infrastrutturali per un ammontare di 266 miliardi di lire. Per il biennio 1980-81, sono stati definiti i criteri e gli indirizzi operativi (piena utilizzazione delle aree già attrezzate; massima efficienza degli investimenti; proporzionamento delle infrastrutture alle esigenze effettive degli insediamenti esistenti o di sicura realizzazione), mentre in sede di formulazione dei programmi annuali si puntualizzeranno gli interventi tenendo conto anche delle proposte regionali. Per questi interventi si stima un fabbisogno di 350 miliardi per l'anno 1980 e 350 miliardi per il 1981. *b)* Interventi di prima attrezzatura minima funzionale a scopo promozionale degli agglomerati interni. Essi si articoleranno nelle seguenti categorie di opere: approvvigionamento dell'energia elettrica; acquedotti; fognature; viabilità. Il fabbisogno previsto è complessivamente di circa 100 miliardi nel triennio. *c)* Interventi connessi ai nuovi pareri di conformità emessi dal CIPE. Le infrastrutture connesse sono attualmente previste in 200 miliardi di cui 50 nel 1979, 70 nel 1980, 80 nel 1981. Per tutti gli interventi in corso di realizzazione nel settore si prevede inoltre un fabbisogno nel triennio per perizie suppletive e revisione prezzi di circa 380 miliardi. Complessivamente, quindi, nel triennio 1979-81 saranno assunti impegni per oltre 1.600 miliardi di lire di cui 460 miliardi nel primo anno. La spesa supererà nel triennio i 1.000 miliardi.

201. Il divario, tuttora esistente, tra le condizioni dell'area meridionale e quelle richieste per una spontanea diffusione di imprese, in particolare medie e piccole, capaci di operare in diretta concorrenza con l'industria europea, conferma la necessità di assicurare una effettiva copertura degli oneri addizionali che le più arretrate condizioni aziendali determinano nella gestione delle imprese. Le aree di intervento riguardano tutti i tipi dimensionali di impresa. Infatti occorre:

recuperare l'efficienza del fragile tessuto delle piccole industrie incoraggiando queste a conseguire dimensioni e strutture aziendali ottimali nonché ad impiegare tecnologie adeguate;

assicurare la presenza di nuove aziende di medie dimensioni, che sono state sinora le grandi assenti;

assicurare anche per la grande dimensione il sorgere di vere imprese e non solo di impianti produttivi.

202. A fronte del volume globale di investimenti agevolabili nel triennio 1979-81, si prevede un impegno da parte della Cassa per complessivi 5.480 miliardi (3.080 per la concessione del contributo in conto capitale, 2.400 in conto interessi); di questi, 1.650 miliardi saranno assunti dalla Cassa nel 1979.

203. All'azione straordinaria nel settore dei Progetti speciali e della industrializzazione si aggiunge quella, prevista dal legislatore, per il completamento di precedenti programmi (approvati dal Ministro per il Mezzogiorno alla data del 6 marzo 1976 e forniti di progettazione esecutiva) in settori di intervento più propriamente regionali. A tal fine sullo stanziamento di legge pari a 1.600 miliardi di lire è stato formulato un programma ad esaurimento che costituisce una cerniera tra i vecchi programmi e la nuova fase di azione imperniata sui progetti speciali. Detto programma è in pieno svolgimento e a tutto il 1978 sono stati assunti impegni per 1.300 miliardi di lire riguardanti vari settori (agricoltura, acquedotti e fognature, viabilità e infrastrutture turistiche, ospedali e interventi nelle aree di particolare depressione). Nel 1979 si completerà la fase di impegno mentre quella di erogazione proseguirà nel triennio 1979-81 durante il quale si prevede un complesso di erogazioni pari a 1.355 miliardi di cui 580 nel 1979.

204. Il volume degli impegni che saranno assunti dalla Cassa per il Mezzogiorno nel triennio 1979-81 è di complessivi 20.948 miliardi di lire. In relazione, infatti, ai fabbisogni individuati per lo stesso periodo nei tre principali settori di intervento (progetti speciali, infrastrutture industriali e incentivi alle industrie) nonché alle esigenze derivanti essenzialmente dagli oneri per perizie suppletive, revisioni prezzi, gare in aumento, conguagli alle industrie, ecc., la operatività della « Cassa » potrà attestarsi sui 6.473 miliardi di impegni nell'anno 1979 per salire a 7.075 miliardi nel 1980 ed ai 7.400 nel 1981 (tavola 13). Un impulso consistente degli impegni si avrà nel primo anno del triennio con un volume circa doppio di quello del 1978 (3.381 miliardi di lire). La massima accelerazione si avrà nel comparto dei progetti speciali i cui impegni nel 1979 (pari a 3.691 miliardi) saranno circa tre volte quelli assunti nel 1978.

205 Complessivamente il Programma è coerente con gli obiettivi sottesi dai progetti speciali e da quelli in materia di industrializzazione, e appare pienamente realizzabile sulla base delle premesse che sono state poste per una più idonea e rapida attuazione dell'intervento straordinario. Si fa riferimento, tra l'altro, oltre al generale processo di rinnovamento istituzionale e funzionale della Cassa, anche ad alcuni provvedimenti specifici:

nel settore dei progetti speciali e delle infrastrutture industriali, la Cassa ricorrerà a particolari procedure di progettazione ed esecuzione delle opere;

nella concessione delle agevolazioni creditizie finanziarie alle iniziative industriali troverà applicazione la legge 272 del 1978 con la quale è possibile recuperare le istruttorie bancarie già definite inerenti ad un elevato numero di progetti di investimento — tuttora validi — e quindi accelerarne la realizzazione. Inoltre, sempre in materia di incentivi, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ha autorizzato la Cassa ad accendere presso gli istituti di credito dei conti di gestione (o a far ricorso ad altro strumento idoneo) per garantire che — a fronte dello stato di avanzamento

dei lavori — alla erogazione del finanziamento da parte degli istituti segua contestualmente anche l'erogazione, da parte degli stessi, del contributo in conto capitale.

206. L'ammontare complessivo degli impegni assommanti in termini monetari a 20.948 miliardi di lire si traduce, in termini reali, ai prezzi del 1978, in un intervento pari globalmente a circa 15.500 miliardi di lire e, rispettivamente, a 5.600 nel 1979, 5.200 nel 1980 e 4.700 miliardi nel 1981. Ciononostante, sensibile rimane l'accelerazione reale prevista per l'intervento straordinario, accelerazione che globalmente è valutabile in oltre il 70 per cento in più rispetto all'andamento degli impegni assunti nel triennio 1976-78 (pari ad oltre 9.200 miliardi di lire).

207. Nel corso del triennio 1979-81, in relazione al livello degli impegni indicato, la Cassa realizzerà una spesa complessiva di 12.375 miliardi di lire di cui 3.138 nel 1979 e 9.237 nel biennio successivo (tavola 14). Anche per la spesa, come per gli impegni, si determinerà, pertanto, una sensibile accelerazione prevalentemente a partire dal 1980, in relazione all'andamento combinato degli impegni assunti a tutto il 1978 e di quelli assunti nel triennio 1979-81.

208. A detta accelerazione della spesa conferisce un sostanziale apporto quella relativa ai progetti speciali per i quali, proprio per effetto dei nuovi impegni nel triennio, la spesa risulta globalmente pari a 4.220 miliardi di lire salendo dagli 859 del 1979 ai 1.344 del 1980 ed ai 2.017 del 1981. Se tale attività di impegno nel triennio dovesse essere consentita dalla quantità di risorse messe a disposizione, la spesa nel triennio per i progetti speciali si attesterebbe a 1.515 miliardi di lire sulla base dei soli impegni assunti a tutto il 1978 ed a 2.900 miliardi di lire circa sulla base anche degli impegni assumibili nell'anno 1979, a valere sulla integrazione delle disponibilità finanziarie già individuate (tavola 15).

209. L'azione della Cassa nel triennio 1979-81 nei settori di intervento direttamente programmabile, potrà dar luogo ad investimenti per un ammontare complessivo di oltre 5.400 miliardi di lire. In particolare gli investimenti realizzabili nel settore dei progetti speciali raggiungeranno un volume pari a circa 2.950 miliardi, quelli nel settore delle infrastrutture industriali 720 miliardi e, infine, quelli relativi ad opere per l'attuazione di precedenti programmi 1.750 miliardi di lire. L'andamento temporale degli investimenti stessi è crescente: da 1.470 miliardi nel 1979 a 1.820 miliardi circa nel 1980 a 2.120 miliardi circa nel 1981.

210. Questa massa di investimenti risulta come effetto economico dell'andamento degli impegni (e della conseguente spesa) già assunti a tutto il 1978 e di quelli nuovi assumibili nel triennio 1979-81. Gli investimenti afferenti ai programmi già avviati con l'impegno entro il 1978 determineranno investimenti per circa 2.300 miliardi di lire. La restante parte, pari a circa 3.100 miliardi, è conseguenza della operatività della Cassa nel triennio 1979-81 in

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

relazione ad una dotazione finanziaria aggiuntiva. Dei 3.100 miliardi di investimenti aggiuntivi previsti nel triennio, circa 1.540 deriveranno già dal programma di interventi per l'anno 1979, finanziabile con le risorse aggiuntive già acquisite o acquisibili.

211. Oltre agli investimenti determinati dall'azione straordinaria nel settore di intervento direttamente programmabile vanno computati quelli determinati dall'attività di incentivazione nel settore industriale.

212. Una stima degli investimenti prevedibili porta a individuare in 2.200 miliardi circa il volume di realizzazioni nell'anno 1979. Nel biennio successivo le ipotesi di operatività della Cassa si adeguano ad una previsione di sviluppo del settore industriale che, tenuto conto dell'azione prevista dal sistema delle partecipazioni statali, nonché di una accresciuta propensione ad investire da parte degli operatori privati porta a individuare rispettivamente in circa 2.600 e 3.300 miliardi di lire gli investimenti industriali realizzabili negli anni 1980 e 1981.

213. Per poter assicurare all'intervento straordinario nel triennio 1979-81 i mezzi per far fronte ad impegni per un totale di 20.948 miliardi, dovrebbe essere acquisita una ulteriore dotazione finanziaria pari a 12.229 miliardi di lire. In relazione al presumibile andamento della spesa e all'ammontare globale degli stanziamenti certamente utilizzabili nel triennio nonché all'incremento di disponibilità di cassa per gli anni 1980 e 1981 individuate dalla legge finanziaria rispettivamente in 400 e 700 miliardi di lire, è possibile indicare le ulteriori esigenze di cassa per l'anno 1980 in 1.000 miliardi di lire e per l'anno 1981 in 3.000 miliardi di lire. La definizione dei dati finanziari e dei conseguenti provvedimenti sarà effettuata nei prossimi mesi in tempo utile per garantire la continuità dell'intervento. Tali necessarie indicazioni non pregiudicano, evidentemente, la questione posta dalla scadenza prevista dalla Cassa per il Mezzogiorno.

214. Si collega all'intervento straordinario per il Mezzogiorno un particolare impegno del Governo per quelle situazioni note comunemente come punti di crisi. Il problema della disoccupazione nel Mezzogiorno è infatti più grave in quelle zone dove alle note difficoltà di carattere strutturale si sono aggiunte quelle di origine internazionale che hanno colpito specifici settori di attività. Mentre nelle aree più sviluppate del centro-nord, dove esisteva un robusto tessuto di imprese, soprattutto medie e piccole, e dove era presente una vasta gamma di settori merceologici, la crisi ha potuto in genere essere assorbita senza grossi traumi, nelle zone meridionali di recente industrializzazione, dove invece la presenza del grande complesso industriale costituiva un polo di riferimento all'attività ed ai programmi di un vasto comprensorio, la crisi ha colpito un organismo non ancora maturo e quindi particolarmente esposto. Soprattutto nelle aree dove erano concentrate imprese chimiche e siderurgiche e nelle quali, quindi, più intensa era stata l'attività

di investimento, non esisteva nessuna possibilità endogena di reagire alle difficoltà createsi in quei settori. La crisi settoriale si è così trasformata in quelle zone in crisi generalizzata, con effetti moltiplicativi sulla disoccupazione e di degradazione economica e sociale.

215. Questa la genesi dei punti di crisi. Le aree dove essi si collocano sono note. I problemi delle aziende che le interessano si intrecciano con gli interventi particolari per i settori in difficoltà tra i quali sono prevalenti la chimica e la siderurgia. L'impegno del Governo nell'affrontare i temi propri di quei settori assume un carattere prioritario nei confronti delle unità produttive dislocate in queste aree. Tale impegno, che già si è espresso in questo periodo, sia in collegamento con le Regioni, sia nei confronti con i sindacati, acquisterà maggiore sistematicità con una responsabilità specifica di coordinamento collegata con quella per l'intervento straordinario.

LE POLITICHE GENERALI

LA POLITICA TRIBUTARIA E LA LOTTA ALL'EVASIONE.

216. La politica tributaria non può essere isolata dal contesto generale della politica economica e in particolare deve essere collegata con la politica delle entrate pubbliche diverse dalle imposte. Si pone, quindi, la necessità di assicurare, nell'ambito del CIPE, un coordinamento delle entrate che permetta più corrette e rigorose valutazioni complessive circa la politica tributaria, la politica dei contributi sociali e quella delle tariffe pubbliche.

217. La manovra di finanza pubblica per il 1979-81 prevede, come componente del contenimento del disavanzo corrente, un significativo incremento, già precisato per il 1979, del volume di entrate. Il maggior gettito previsto dovrà essere reperito principalmente nelle aree di evasione e di erosione fiscale.

218. La politica tributaria dovrà affrontare nel triennio alcuni importanti problemi: il trattamento tributario dei redditi da capitale; l'ulteriore avvicinamento tra il momento del pagamento delle imposte e quello della formazione dei redditi diversi dal lavoro dipendente (in tal modo si avrà un maggiore allineamento del trattamento di tali redditi alle condizioni prevalenti nella tassazione dei redditi da lavoro dipendente); la revisione delle procedure relative ai regimi semplificati o forfettari di imposizione fiscale oltre a quella delle agevolazioni tributarie; una rigorosa verifica degli obblighi contabili; la revisione dei criteri di valutazione dei redditi derivanti da immobili; l'accorpamento delle aliquote IVA (tenendo conto, peral-

tro, della compatibilità dell'operazione con gli obiettivi di riduzione del tasso di inflazione).

219. Sul piano delle modifiche impositive, diversi sono i problemi che dovranno essere affrontati per le imposte indirette e per le imposte dirette. Per le prime, occorre che le imposte « specifiche » non determinino, in presenza di processi inflazionistici, distorsioni molto rilevanti nella struttura dei prezzi relativi: potrebbe essere travolta ogni politica selettiva dei consumi. Nel campo delle imposte dirette, l'inflazione ha comportato un aumento dell'onere reale della tassazione progressiva. Si dovrà quindi, nonostante la necessità di aumento generale del gettito tributario, rivedere l'entità del minimo imponibile, delle detrazioni e la struttura delle aliquote. Quanto all'imposizione diretta sugli immobili si è già avviata la revisione dei criteri di determinazione degli estimi catastali (il problema della tempestività degli aggiornamenti è peraltro comune ad altri Paesi della Comunità) e si estenderanno all'imposizione sui redditi dei fabbricati i criteri stabiliti per l'« equo canone ».

220. Più in generale, per contenere l'erosione degli imponibili, verranno sottoposte a profonda revisione tutte le agevolazioni tributarie esistenti, per verificare la permanenza delle ragioni che ne hanno determinato la nascita, procedendo, ove del caso, alla loro abolizione o alla loro modifica. L'opera di revisione normativa dei tributi dovrà essere completata con l'approntamento dei Testi Unici delle varie imposte.

221. Pur non considerando trascurabili i ricordati problemi di politica tributaria, va precisato che al centro dell'azione del Ministero delle Finanze si porrà nel prossimo triennio la riforma e la riorganizzazione dei servizi finanziari. Riforma la cui esigenza è sentita per consentire l'efficienza organizzativa dell'Amministrazione, indispensabile oltre che per una più efficace lotta all'evasione, per instaurare un rapporto di maggior collaborazione e fiducia con i contribuenti. La descrizione dettagliata degli strumenti e degli obiettivi che si vogliono raggiungere con la riforma dell'Amministrazione è contenuta nell'apposito programma predisposto dal Ministero delle Finanze, cui si rinvia.

222. Il disegno di legge di delega per la riforma dell'Amministrazione finanziaria verrà presentato dal Governo alle Camere nel primo trimestre del 1979. I principi che ispirano la riforma riguardano l'attuazione di un più razionale decentramento amministrativo attraverso la determinazione di precise sfere di competenza da riservare agli uffici periferici che dovrebbero quindi risultare dotati di un chiaro ambito di autonomia decisionale relativamente all'esercizio di attività operativa nei settori ad essi demandati.

223. In sede centrale, al fine di predisporre un adeguato sistema di coordinamento tra i vari settori di attività, in modo che sia assicurato il conseguimento degli obiettivi globali di politica tributaria determinati dal Ministero, è prevista l'istituzione di un appo-

sito organismo denominato Segretariato Generale, oltre a quella del Servizio studi economici. Si procederà altresì ad una razionalizzazione e unificazione dei servizi attraverso un'articolazione dell'Amministrazione centrale in direzioni generali ispirata all'esigenza di raggruppare, per quanto possibile, funzioni omogenee attualmente distribuite fra le undici direzioni generali esistenti. In particolare una sola direzione generale raggrupperà le competenze che in specie si riferiscono alle imposte dirette e all'IVA, che rappresentano settori interdipendenti e che seguono criteri tendenzialmente omogenei. Parallelamente, potrà realizzarsi l'unificazione in uno stesso ufficio della rappresentanza e tutela dell'Amministrazione finanziaria presso gli organi del contenzioso tributario.

224. Presso ogni capoluogo di regione è prevista la istituzione di una Direzione regionale di finanza quale organo di decentramento delle funzioni di coordinamento, di direzione, di amministrazione e di controllo attribuite, al centro, al Segretariato generale ed alle Direzioni generali. Alle Direzioni regionali spetterà il compito di tradurre i criteri di unicità di indirizzo e di coordinamento dettati dall'Amministrazione centrale, programmando, indirizzando e coordinando a loro volta tutta l'attività periferica dell'Amministrazione delle Finanze. La struttura sarà articolata in servizi interni, prevedendosi, altresì, l'istituzione di un servizio ispettivo e di un servizio per la formazione e l'aggiornamento professionale, settore per il quale è già stato predisposto, nell'ambito del programma del Ministero delle Finanze, un piano di sostanziale potenziamento.

225. A livello provinciale sarà organizzato il servizio per la riscossione diretta e coattiva di tutte le entrate erariali, anche in relazione alla soppressione delle esattorie prevista per l'anno 1983. Inoltre, si provvederà a riorganizzare i compiti relativi alla tenuta ed aggiornamento del catasto (potenziato anche utilizzando le disposizioni legislative sull'occupazione giovanile), all'amministrazione dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato ed alle funzioni residuali ora di competenza della Intendenza di Finanza.

226. Al fine di stabilire una migliore collaborazione con i Comuni nell'accertamento delle imposte sarà prevista la istituzione di Consigli tributari provinciali, composti da rappresentanti dell'Amministrazione finanziaria e da rappresentanti degli Enti locali, quali organi consultivi dell'Amministrazione stessa.

227. L'azione di accertamento nel breve e medio periodo sarà affidata anche a nuclei misti di accertatori con l'ausilio di necessari supporti informativi e di collegamento per ogni ufficio, essenziali per una visione complessiva del fenomeno tributario relativo al singolo contribuente, con il compito di condurre accertamenti globali. A tale scopo sarà necessario provvedere parallelamente all'armonizzazione della legislazione per l'imposizione diretta e per quella indiretta con particolare riferimento ai controlli.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

228. Di particolare rilievo per la lotta all'evasione fiscale sarà altresì il potenziamento programmato delle verifiche parziali che, realizzabili in congruo numero, potranno fungere da idoneo fattore di dissuasione nei confronti dei potenziali evasori.

229. L'obiettivo per la politica degli accertamenti del presente programma triennale è quello di arrivare ad avere una capacità di 600.000 accertamenti annui, 300.000 per le imposte dirette (pari al 2-2,5 per cento, proporzione simile a quella dei sistemi tributari più avanzati; questa entità di accertamenti corrisponde al 10 per cento delle dichiarazioni presentate dai lavoratori autonomi, dagli imprenditori e dalle società) e 300.000 per l'IVA (dal 2 per cento attuale al 10 per cento).

230. Il potenziamento del personale rispetto al numero di controlli che si ritiene indispensabile di compiere nell'anno (oltre che all'espletamento di altre fondamentali attività, quali l'assistenza al contribuente) comporta:

a) la definizione di nuove procedure che consentano un miglioramento della produttività degli uffici ed un recupero di dipendenti che si dedichino soprattutto all'attività di accertamento. Ciò richiede, in particolare, per le imposte dirette la costituzione di Centri di servizio e per l'IVA il decentramento degli uffici nelle aree metropolitane;

b) la riqualificazione di personale inquadrato in qualifiche inferiori ma attualmente largamente utilizzato per mansioni superiori, ovvero oggi non utilizzabile nel modo più razionale perché inquadrato in una molteplicità di ruoli tra loro non permeabili e quindi distribuito senza razionalità nei diversi uffici;

c) un recupero, sia pure parziale, di mobilità del personale;

d) l'adeguamento degli organici e la conseguente assunzione del personale occorrente.

231. Nel corso del triennio si attuerà il programma di riorganizzazione e potenziamento del settore delle dogane e delle imposte di fabbricazione.

232. Il Governo ha già presentato un disegno di legge per il potenziamento della Guardia di Finanza la cui attività verrà più strettamente coordinata con quella degli uffici finanziari.

233. A sua volta, l'Anagrafe tributaria rappresenta, e sempre più rappresenterà nel triennio, un essenziale sussidio per la gestione dei tributi e per l'attività di controllo e di verifica. Essa, tuttavia impone che si provveda con la massima tempestività al potenziamento dell'Amministrazione finanziaria e nello stesso tempo ad immettere nel sistema settori fin qui esclusi (come quelli delle dogane e del catasto).

234. Infine è indispensabile affrontare e risolvere i gravi problemi del contenzioso. Non si tratta solo di dare credibilità ad un sistema sanzionatorio che, nei casi prescritti dalla legge, prevede anche l'azione penale (che oggi però, rinviata come è all'esaurirsi di un procedimento troppo lungo, finisce per perdere considerevolmente d'efficacia) ma anche di abbreviare i tempi del contenzioso stesso, innovandone le procedure, potenziando il personale delle segreterie delle Commissioni tributarie e migliorando la qualità stessa degli accertamenti al fine di ridurre il numero dei ricorsi.

LA POLITICA DEL LAVORO.

235. Il superamento dell'attuale situazione di rigidità e di disarticolazione del mercato del lavoro, protetto e non protetto, richiede un complesso di iniziative e di comportamenti da parte del Governo, degli imprenditori e dei sindacati. Si intende pervenire alla riunificazione dei diversi segmenti ed aree, con una gestione unitaria ed organica dei vari strumenti di intervento, per favorire l'utilizzo di tutte le occasioni di lavoro possibili e per valorizzare la capacità professionale dei lavoratori.

236. L'orientamento verso il Mezzogiorno delle risorse disponibili per aumentare i livelli di occupazione esige una efficiente gestione della mobilità dei lavoratori nelle Regioni sviluppate, dove le attività in espansione rendono disponibili valide alternative di occupazione. Tale scelta evita inoltre, nelle suddette Regioni, che la creazione di posti aggiuntivi accresca le tensioni tra domanda e offerta, in presenza di diffuse situazioni di doppio lavoro e provochi nuove ondate migratorie dal Mezzogiorno. In questo contesto è stato adottato il decreto-legge tendente ad accrescere i poteri della commissione regionale della mobilità per consentire ad essa di assumere tutte le iniziative (anche in deroga alle norme vigenti) in vista del passaggio dei lavoratori a nuove attività.

237. L'inserimento dei lavoratori nel processo produttivo non può essere affidato esclusivamente a garanzie giuridico-formali, né ad una responsabilità burocratica della Pubblica amministrazione (sia essa statale che regionale), ma deve essere il risultato dell'iniziativa e della gestione negoziale dei diversi protagonisti: Governo, imprenditori, sindacati. Questa partecipazione favorisce il conseguimento di un alto grado di flessibilità richiesto dai processi produttivi.

238. Su queste linee sono stati adottati da parte del Governo provvedimenti, e sono state avviate iniziative, che dovrebbero portare, nel corso del triennio, alla realizzazione di una politica attiva del lavoro, in grado di avvalersi dei risultati positivi raggiunti in altri paesi industrializzati, con i necessari adattamenti alle esigenze proprie delle diverse aree del nostro Paese.

239. Per dar vita in modo graduale al « Servizio nazionale dell'impiego », nell'ambito degli indirizzi generali di programmazione

dello Stato e delle Regioni, il Governo ha predisposto un disegno di legge per effettuare nel corso del 1979 una sperimentazione in alcuni comprensori. In termini operativi le funzioni implicate riguardano: l'osservatorio del mercato del lavoro, il raccordo tra l'attività di orientamento e di formazione professionale e l'avviamento al lavoro, la mobilità e il sostegno dei redditi (indennità di disoccupazione e cassa integrazione guadagni).

240. La struttura pubblica del servizio dell'impiego costituisce una garanzia essenziale di imparzialità per i cittadini. Un unico organo collegiale, unificando gli attuali vari comitati e commissioni, realizza la diretta partecipazione delle forze sociali alle scelte di indirizzo e alle concrete determinazioni. Ciò consente di sperimentare forme nuove e più elastiche di formazione delle graduatorie, di unificazione delle liste e di richiesta dei lavoratori da parte delle aziende. Nel corso del primo semestre del 1979 il Governo, raccogliendo e valutando i risultati dell'esperimento-pilota dell'osservatorio nazionale del lavoro, e degli altri strumenti posti in essere, presenterà il provvedimento generale di riforma del servizio dell'impiego.

241. Le iniziative già assunte per la creazione di un osservatorio nazionale sul mercato del lavoro, con le necessarie articolazioni territoriali, rispondono ad un'esigenza fondamentale di informazione e di valutazione dell'evoluzione e delle prospettive dell'offerta e della domanda di lavoro opportunamente disaggregate per aree, per settori e per professioni. L'osservatorio, oltre a registrare dati organici ed omogenei, svolge funzioni di orientamento e di stimolo verso il sistema scolastico-formativo e verso il sistema produttivo, per favorire il raccordo tra processi formativi e domanda di professionalità.

242. All'interno di questa linea, si colloca la legge-quadro sulla formazione professionale di recente approvata dal Parlamento e la cui applicazione darà luogo a una radicale svolta del sistema finora in atto. La legge tende a superare la tradizionale distinzione tra lavoro manuale e lavoro intellettuale; a realizzare il collegamento diretto tra la scuola e l'attività produttiva; ad utilizzare risorse interne e comunitarie; a stabilire modalità e tempi di formazione ricorrente nel corso della vita lavorativa, e con il superamento di ogni criterio assistenziale.

243. Nel contempo il Parlamento ha in discussione la riforma dell'indennità di disoccupazione e delle prestazioni della Cassa integrazione guadagni. Si intende affidare a tali interventi il compito di integrazione dei redditi finalizzato alla ripresa produttiva o al reimpiego dei lavoratori entro tempi definiti, evitando il formarsi di aree di lavoro nero, che a loro volta ostacolano la mobilità, e superando le gravi sperequazioni di trattamento delle situazioni di disoccupazione totale o parziale.

244. Tra gli aspetti critici del mercato del lavoro si pongono quello della discriminazione del lavoro femminile e della difficoltà

di ingresso dei giovani che esprimono — al di là del dato quantitativo — disfunzioni specifiche sulle quali occorre intervenire.

245. L'attuazione della legge sulla parità ha richiesto l'iniziativa del Governo, espressa in una serie di direttive alle pubbliche amministrazioni e agli organi di intervento e di controllo sul mercato del lavoro. Essa comporta peraltro che nei prossimi rinnovi contrattuali si provveda a modificare e integrare la normativa contrattuale, per renderla coerente con l'obiettivo della legge. L'azione sul piano normativo e amministrativo è stata accompagnata da una consistente riduzione degli oneri contributivi sul costo del lavoro femminile; riduzione che va mantenuta nel corso del prossimo triennio. L'impegno del Governo è solo iniziale e nel corso del triennio va potenziato con ulteriori iniziative di promozione e di controllo.

246. Per i giovani, mentre si sono registrati, dall'approvazione della legge 285 del 1977 al novembre 1978, 120 mila avviamenti al lavoro di giovani iscritti alla lista speciale attraverso il collocamento ordinario, si è incontrata grande difficoltà nell'utilizzo degli strumenti nuovi previsti dalla legge, anche se qualche segno positivo si è avuto dopo le modifiche apportate con la legge n. 479 del 1978.

247. Per le attività produttive si dimostra quindi possibile e necessaria una più diretta partecipazione degli imprenditori e dei sindacati per l'introduzione e l'impiego su larga scala del contratto di formazione, alla luce delle disposizioni della legge-quadro sulla formazione professionale e nella prospettiva del graduale superamento dell'apprendistato. Il Governo si propone di sviluppare l'opera promozionale fin qui svolta, condizionando la concessione delle agevolazioni (di cui all'articolo 3 della legge n. 350 del 1976) all'utilizzo del contratto di formazione per l'inserimento dei giovani nell'attività produttiva.

248. Per i progetti delle pubbliche amministrazioni, con riferimento ai giovani che già vi sono impegnati, s'intende integrare il lavoro con attività formativa rivolta a sbocchi professionali chiaramente individuati o alla partecipazione a concorsi pubblici. Con riferimento ai nuovi progetti, si ritiene di concentrare tutti gli sforzi nel Mezzogiorno, limitando tuttavia le iniziative dell'Amministrazione dello Stato ai soli progetti per il catasto e per le officine militari.

249. Nel Mezzogiorno l'obiettivo che ci si pone è quello di coinvolgere nel triennio, con progetti delle Amministrazioni centrali, delle Regioni e degli altri enti pubblici non economici, 150 mila nuovi giovani in attività formative strettamente connesse alle caratteristiche qualitative di preparazione culturale e di professionalità di cui i giovani dispongono e alle prospettive di stabile inserimento nell'attività produttiva (area dell'informatica, servizi socio-sanitari, attività turistico-alberghiera, ricerca scientifica, cooperazione, industrializzazione agricola).

250. In generale, l'esigenza di disporre di modalità più articolate di rapporti di lavoro induce a prospettare alle parti sociali

le opportune soluzioni contrattuali e, se del caso, legislative, sia per valorizzare le disponibilità soggettive (anche quelle ad un lavoro parziale o temporaneo), sia per utilizzare le possibilità che le imprese e le amministrazioni possono offrire, sia per dare uno sbocco regolare a talune prestazioni che altrimenti resterebbero assorbite nell'area del lavoro nero.

251. L'attenuazione della dinamica delle retribuzioni monetarie, e consistenti incrementi di produttività, sono condizioni essenziali per una stabile ripresa. Da esse dipendono infatti la competitività delle nostre produzioni, la riduzione delle tensioni inflazionistiche da costi, la convenienza delle imprese ad investire e ad ampliare gli organici. In questo modo, è possibile destinare le nuove risorse reali alla creazione di posti di lavoro, allargare al Mezzogiorno la base produttiva e riequilibrare territorialmente i livelli di occupazione.

252. Con un aumento del costo della vita a tassi decrescenti, con il conseguente rallentamento della scala mobile, con un miglioramento costante della produttività del sistema, si può garantire l'allineamento della dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto ai valori medi europei, ed un analogo assestamento delle dinamiche dei prezzi e dei costi. Il raggiungimento di questi obiettivi consente sia la salvaguardia del potere d'acquisto delle retribuzioni sia le condizioni di competitività internazionale.

253. Al tempo stesso, diminuendo il peso degli automatismi, è possibile correggere, in un contesto non inflazionistico, le distorsioni determinatesi nelle strutture retributive e nelle condizioni di lavoro. In conformità al voto anche di recente espresso dal Parlamento, la politica delle retribuzioni deve ridurre le sperequazioni ingiustificate nei trattamenti per analoghe prestazioni, e contemporaneamente dare più adeguata articolazione alla gamma delle posizioni retributive in modo da valorizzare professionalità, faticosità, responsabilità, e da orientare correttamente le scelte dei giovani.

254. Nel settore pubblico allargato, in relazione alle dirette responsabilità che competono al Parlamento e al Governo, la politica delle retribuzioni sarà attuata fin dai prossimi contratti sulla base dei principii della legge-quadro per il pubblico impiego. Essa prevede principii e norme sostanziali per raggiungere un'uniformità tendenziale delle posizioni giuridiche e retributive dei pubblici dipendenti e procedure certe per la contrattazione, che dovrà svolgersi per comparti omogenei, entro i limiti finanziari fissati dal Parlamento.

255. Per la Pubblica Amministrazione la dinamica salariale potrà gradualmente condurre all'obiettivo, da raggiungere nel 1981, di un aumento annuo delle retribuzioni pari all'aumento del prodotto interno lordo a prezzi correnti. Ciò potrà avvenire se saranno rispettate le condizioni generali indicate dal programma e se si realizzeranno misure specifiche atte a determinare una significativa inversione di tendenza nella produttività degli addetti al settore pubblico.

256. Nel settore privato, il Governo è impegnato ad esercitare in modo attivo il proprio ruolo di orientamento, oltre che di eventuale mediazione, per il rinnovo dei più importanti contratti, in modo da assicurare la coerenza delle decisioni cui le parti sociali giungono nell'esercizio della loro autonomia, rispetto agli obiettivi di contenimento dell'inflazione e di sviluppo degli investimenti e dell'occupazione.

257. Ferma restando la necessità di indirizzare le risorse aggiuntive verso la creazione di nuovi posti di lavoro, secondo le indicazioni del programma, è necessario in particolare realizzare un migliore equilibrio tra componenti automatiche delle retribuzioni e componenti direttamente negoziate, correggendo gli aspetti distorsivi insiti in taluni automatismi di calcolo e ricalcolo. La difesa del potere d'acquisto dei lavoratori a più basso reddito può essere perseguita in relazione alla condizione familiare, sotto il duplice profilo dell'incremento retributivo e del prelievo fiscale.

258. Per la riduzione degli orari, nel contesto anche delle politiche dell'occupazione, il Governo ha già proposto al Consiglio dei ministri della CEE di affrontare il problema in vista di una contrattazione europea a partire dalla normativa sul lavoro straordinario, con l'obiettivo di armonizzare la durata effettiva del lavoro e gli *standards* di flessibilità degli orari e di conseguente utilizzazione degli impianti. In conformità a questa scelta s'intende richiedere alle parti sociali di adeguare le loro decisioni a quelle che vanno maturando negli altri paesi della Comunità.

259. In analoga prospettiva europea vanno considerati i sistemi di informazione e consultazione sui problemi di gestione delle aziende che influenzano l'occupazione e le condizioni di lavoro. Una funzionale articolazione di tali sistemi in livelli qualificati e certi, connessa ad una estensione dei contenuti, così come avvenuto in altri paesi, dovrebbe portare al superamento di situazioni improprie di conflittualità, e costituire la base di più efficaci relazioni industriali. A tal fine è necessario che la loro attuazione sia caratterizzata da un atteggiamento meno conflittuale delle parti, e più consapevole della complessità e delle peculiarità dei temi implicati.

260. Nei prossimi mesi il Governo potrà valutare gli effetti delle iniziative in corso per il recupero dell'evasione contributiva, parziale e totale, e di conseguenza sarà in grado di proporre al Parlamento provvedimenti strutturali di riduzione dei contributi a parità di gettito. L'obiettivo è duplice: da un lato, unificare le aliquote, rese progressive con l'abbattimento alla base, e con eventuali misure compensative tra prelievo contributivo e prelievo IVA in modo da favorire i settori a più alta intensità di lavoro, in particolare quelli esportatori; d'altro lato, combattere la concorrenza sleale degli evasori, ridurre l'onere contributivo con criteri selettivi, ed eliminare una delle cause che più concorrono al decentramento produttivo e al lavoro nero.

TAVOLE STATISTICHE

PAGINA BIANCA

TAVOLA 1

Valutazione dei principali investimenti dell'area pubblica inerenti alle azioni programmatiche considerate nel piano triennale 1979-1981.

(in miliardi di lire - prezzi correnti)

SETTORE	1979	1980	1981
IRI	4.100	4.400	4.900
ENI	1.199	1.402	1.315
EFIM	432	555	560
ENEL	2.443	3.252	3.729
FF.SS.	1.855	2.269	2.322
ANAS	850	1.100	1.100
Cassa del Mezzogiorno	1.470	1.820	2.120
Opere marittime	150	200	250
Aeroporti	95	110	45
Edilizia abitativa	2.345	3.200	2.900

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 2

Investimenti fissi in Italia delle imprese a partecipazione statale.

(in miliardi di lire - prezzi correnti)

	1977	1978	1979	1980	1981
Valori correnti					
IRI	2.881	3.350	4.100	4.400	4.900
ENI	726	961	1.199	1.402	1.315
EFIM	154	200	432	555	560
Totale	3.761	4.511	5.731	6.357	6.775

	Variazione percentuale (in valore)				
IRI	—	16,3	22,1	7,6	11,4
ENI	—	32,4	24,8	16,9	(-) 6,2
EFIM	—	29,9	116,0	28,5	0,9
Totale	—	19,9	26,8	11,1	6,6

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 3

Flusso dei fondi dei gruppi IRI, ENI ed EFIM (a)

(miliardi di lire)

	1977	1978	1979	1980	1981
Investimenti fissi (b) . . .	4.117	5.150	6.532	7.355	7.560
Altre attività (c)	623	1.007	1.027	1.211	1.366
Totale fabbisogno	4.740	6.157	7.559	8.566	8.926
Autofinanziamento	1.623	1.878	2.747	3.295	3.853
Fondo di dotazione	604	1.667	3.000	2.000	2.000
Altri apporti	79	82	60	92	80
Indebitamento	2.434	2.530	1.752	3.179	2.993
Totale finanziamento	4.740	6.157	7.559	8.566	8.926

(a) Elaborazione su dati forniti dagli enti di gestione.

(b) In Italia e all'estero.

(c) Capitale circolante, crediti commerciali netti e attività finanziarie.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 4

*Situazione patrimoniale al 31 dicembre 1977
delle principali imprese pubbliche e private (1)
(composizioni percentuali)*

	ENI	EFIM	IRI	ENEL	PRIVATE
ATTIVO					
Immobilizzazioni tecniche net- te	61,7	41,6	71,6	94,9	43,6
Scorte	18,6	55,1	19,5	3,7	35,8
Attività finanziarie (2)	8,7	3,3	3,5	— 7,2	17,9
Altre attività	11,0		5,4	8,6	2,7
Totale attivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PASSIVO					
Mezzi propri	16,3	18,2	15,0	3,7	27,6
Fondo di dotazione	13,3	25,9	8,8	10,8	—
Terzi azionisti	2,0	5,3	2,7	—	15,7
Riserve (3)	3,1	— 7,6	7,1	— 0,6	14,0
Risultato d'esercizio	— 2,1	— 5,4	— 3,6	— 6,5	— 2,1
Fondi diversi	12,2	10,0	11,6	7,9	25,3
Indebitamento	71,5	71,8	73,4	88,4	47,1
dicui a medio e lungo ter- mine	40,4	31,9	45,9	79,8	22,3
di cui a breve termine	31,1	39,9	27,5	8,6	24,8
Totale passivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Elaborazione su dati trasmessi dalle società; le società private sono quelle rilevate dall'indagine Mediobanca.

(2) Cassa, banche, titoli a reddito fisso, partecipazioni.

(3) Al netto delle perdite degli esercizi precedenti.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 5

Somme erogate o impegnate sui 4.500 mld. di cui all'articolo 29
della legge n. 675 del 12 agosto 1977.

(miliardi di lire)

	Anno	Ex-EGAM	IRI	ENI	EFIM	Ente Cinema	Ente Terme	Totali
Legge 267 del 6 giugno 1977 . . .	1977	150	—	—	—	—	—	150
Legge 675 del 12 agosto 1977 . . .	1977	—	335	123	122	15	5	600
Decreto-legge del 29 dicembre 1977	1978	—	50	26	25	—	—	101
Legge 267 del 6 giugno 1977 . . .	—	350	—	—	—	—	—	350
Legge 279 del 15 giugno 1978 . . .	1978	40	—	—	—	—	—	40
Legge 730 del 13 novembre 1978 . . .	—	—	950	522	170	—	7	1.649
Provvedimento in corso	—	—	—	—	—	17	—	—
	—	540	1.335	671	317	32	12	2.907

Somme residue: 4.500 — 2.907 = 1.593

a detrarre somme impegnate per
la Sogam (provvedimento in
corso) 65 (1)

1.528 (2)

(1) La Sogam è la Società di gestione delle aziende Montedison.

(2) Questa cifra corrisponde a quella risultante dalla legge finanziaria - tuttora in discussione al Parlamento - relativa al bilancio dello Stato per l'anno 1979, tenendo conto delle somme di 17 e 65 miliardi impegnato rispettivamente per l'Ente Cinema e la Sogam.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 6

Disponibilità per investimenti nel settore agricolo 1979-1981.
(miliardi di lire)

SETTORI E FONTI DI FINANZIAMENTO	1979	1980	1981	Totale triennio
<i>Irrigazione:</i>				
Legge 984/77 (1)	316,4	506,3	311,4	1.134,1
Cassa per il Mezzogiorno (2)	546	800	700	2.046
Reg. CEE 1362/78 (3)	52	52	52	156
Legge finanziaria	20	10	10	40
Totale	934,4	1.368,3	1.073,4	3.376,1
<i>Forestazione:</i>				
Legge 984/77 (1)	82,8	142,5	87,7	313
Cassa per il Mezzogiorno (2)	23	100	30	153
Reg. CEE (3)	18	35	52	105
Legge 47/75 (4)	4,6	—	—	4,6
Legge finanziaria (Rif. 1102) (5)	65	115	120	300
Totale	193,4	392,5	289,7	875,6
<i>Terr. collina e montagna:</i>				
Legge 984/77 (1)	146,4	332,3	204,4	683,1
Legge 352/76	87	88	8,5	183,5
Reg. CEE 1760/78 (3)	25	25	25	75
Quota nazionale per Reg. 1760 (6)	7,5	—	—	7,5
Totale	265,9	445,3	237,9	949,1

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

segue TAVOLA 6

SETTORI E FONTI DI FINANZIAMENTO	1979	1980	1981	Totale triennio
<i>Zootecnia:</i>				
Legge 984/77 (1)	270	348	214	332
Cassa per il Mezzogiorno (2)	55	130	90	275
Legge 124/76 (Sanità)	15	15	6	36
Totale	340	493	310	1.143
<i>Ortoflorofrutta:</i>				
Legge 984/77 (1)	175,6	285,7	175,5	636,8
Cassa per il Mezzogiorno (2)	22	70	30	122
Legge 317/74 (applic. Reg. CEE) (4)	60	—	—	60
Totale	257,6	355,7	205,5	818,8
<i>Vitivinicoltura:</i>				
Legge 984/77 (1)	34,4	62,6	38,5	135,5
Reg. CEE 1163/76 (3)	30	—	—	30
Totale	64,4	62,6	38,5	165,5
<i>Colture mediterrane:</i>				
Legge 984/77 (1)	44,4	62,6	38,5	145,5
<i>Trasformazione e commercio (7):</i>				
Cassa per il Mezzogiorno (2)	50	70	140	260

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

segue TAVOLA 6

SETTORI E FONTI DI FINANZIAMENTO	1979	1980	1981	Totale triennio
Reg. CEE 355/77 e 1361/78 (3)	60	60	60	180
Quota nazionale per Reg. CEE (6)	12	—	—	12
Totale	122	130	200	452

Altri interventi in agricoltura:

Legge 493/75 (8)	51	—	—	51
Legge 153/75 (4) (9)	222	96	95	413
Legge 403/77	330	330	330	990
Reg. 17/64 (3)	50	—	—	50
Quota nazionale per Reg. 17/64	56	49	—	105
Legge 78/74 (4)	35	—	—	35
Legge finanziaria (Meccan., proprietà contadina, solidarietà)	40	40	40	120
Totale	784	515	465	1.764
Totale agricoltura	3.006,1	3.825	2.858,5	9.689,6

(1) Le disponibilità relative alla legge 984/77 sono quelle indicate nel decreto-legge 1494 (legge finanziaria) e cioè 400 miliardi per il 1979, 1.740 per il 1980 e 1.070 per il 1981.

Per il 1979 sono stati anche considerati 670 milioni dell'esercizio 1978.

I criteri di ripartizione tra i settori sono desunti, in maniera proporzionale dalla suddivisione che la stessa legge, all'articolo 17, effettua per gli stanziamenti di 1.100 miliardi per ciascuno degli esercizi 1979, 1980, 1981.

(2) Per quanto riguarda le cifre indicate per gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno, occorre precisare che la relativa copertura è assicurata solo per l'esercizio 1979.

(3) Trattasi di stime effettuate sulla base della spesa prevista per il FEOGA per ciascun regolamento. È inoltre da precisare che il regolamento relativo alla forestazione è in via di approvazione.

(4) Sono comprese, nel 1979, le somme stanziamenti nel 1978 e non ancora ripartite tra le Regioni (in totale, per le quattro leggi, 202 miliardi).

(5) Parte dei finanziamenti, peraltro non quantificabili, potrebbe essere utilizzata per interventi diversi dalla forestazione in territori di collina e montagna.

(6) Le quote nazionali destinate a coprire le spese di partecipazione a carico dello Stato per l'applicazione dei regolamenti comunitari indicati, sono desunte dai relativi schemi di d.p.r. in corso di emanazione.

(7) Una quota degli stanziamenti della legge 984/77 sarà destinata ad iniziative tendenti a migliorare le strutture di trasformazione e commercializzazione. Tale quota è comunque compresa nei diversi settori e non viene quindi ripetuta.

(8) Si tratta di residui da utilizzare nell'arco del triennio.

(9) La legge finanziaria (decreto-legge 1494) indica cifre superiori in quanto comprensive delle spese correnti.

TAVOLA 7

E N E L

Investimenti in impianti ed altri immobilizzi (1) nel triennio 1979-81.

(valori in miliardi di lire correnti)

SETTORI D'INTERVENTO	1979	1980	1981	1979-81
1. - Impianti idroelettrici	278	334	396	1.008
2. - Impianti termoelettrici tradizionali, a tur- bogas e geotermoelettrici	767	932	861	2.560
3. - Impianti nucleari (2)	366	832	1.217	2.415
4. - Impianti di trasmissione e trasformazione	155	170	183	508
5. - Impianti di distribuzione	717	808	891	2.416
6. - Altri lavori	160	176	181	517
7. - TOTALE	2.443	3.252	3.729	9.424

(1) Gli investimenti dell'Enel nel prossimo triennio si riferiscono sia ad impianti la cui entrata in servizio è prevista in tale arco di tempo, sia ad impianti destinati ad entrate in servizio negli anni successivi.

(2) Compresa le spese per il combustibile, secondo gli impegni contrattuali in corso.

TAVOLA 8

Investimenti realizzabili negli anni 1979-1981.

TIPO DI FINANZIAMENTO	1979		1980		1981	
	1		2		3	
<i>Edilizia sovvenzionata:</i>						
Vecchi programmi (GESCAL 865-166-492)		350		250		100
Legge n. 513 del 5 agosto 1977 (900 miliardi)	50% di 900	450	30% di 900	270	20% di 900	180
<i>Piano decennale, edilizia sovvenzionata:</i>						
Legge 457 dell'8 agosto 1978 (3500 miliardi)	15% di 3500	525	30% di 3500	1.050	30% di 3500	1.050
		1.325		1.570		1.330
<i>Edilizia agevolata e convenzionata e rurale:</i>						
Vecchi programmi 166 - 492 . .		200		100		50
<i>Piano decennale:</i>						
Legge n. 457 dell'8 agosto 1978 (4.800 miliardi)	15% di 4800	720	20% di 4800	1.440	30% di 4800	1.440
		920		1.540		1.490
Opere di urbanizzazione		100		90		80
Totali (in miliardi)		2.345		3.200		2.900

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 9

Investimenti realizzati nel triennio 1976-1978 e realizzabili nel triennio 1979-1981 (miliardi di lire) (1)
 (Vecchi programmi GESCAL; Legge 865/71, Legge 166/75; Legge 492/75 - Legge 513/77; Legge 457/78)

REGIONI	1979	1980	1981		1979	1980	1981	1976	1977	1978
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Piemonte	137,0	187,0	169,0	—	—	—	—	—	—	—
Valle d'Aosta	3,0	5,0	4,0	—	—	—	—	—	—	—
Lombardia	272,0	371,0	336,0	CENTRO	—	—	—	—	—	—
Trentino Alto Adige	71,0	96,0	88,0	NORD	—	—	—	—	—	—
Veneto	122,0	166,0	150,0	51,5%	1.207	1.648	1.494	446	785	530
Friuli Venezia Giulia	58,0	80,0	72,0	—	—	—	—	—	—	—
Liguria	67,0	92,0	83,0	—	—	—	—	—	—	—
Emilia Romagna	105,0	143,0	130,0	—	—	—	—	—	—	—
Toscana	110,0	150,0	136,0	—	—	—	—	—	—	—
Umbria	19,0	26,0	24,0	—	—	—	—	—	—	—

(1) Nella previsione degli investimenti sono stati applicati i parametri adottati per l'applicazione del biennio 1978-79 (articolo 41 legge 457), per tanto la ripartizione ha carattere provvisorio.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

segue TAVOLA 9

REGIONI	1979	1980	1981		1979	1980	1981	1976	1977	1978
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Marche	34,0	47,0	43,0	—	—	—	—	—	—	—
Lazio	291,0	397,0	359,0	—	—	—	—	—	—	—
Abruzzi	52,0	70,0	65,0	—	—	—	—	—	—	—
Molise	17,0	24,0	22,0	—	—	—	—	—	—	—
Campania	245,0	334,0	302,0	—	—	—	—	—	—	—
Puglia	188,0	256,0	232,0	—	—	—	—	—	—	—
Basilicata	30,0	47,0	43,0	SUD	—	—	—	—	—	—
Calabria	168,0	229,0	207,0	48,5%	1.138	1.552	1.406	421	741	500
Sicilia	274,0	374,0	338,0	—	—	—	—	—	—	—
Sardegna	78,0	106,0	97,0	—	—	—	—	—	—	—
Italia	2.345,0	3.200,0	2.900,0	100%	2.345	3.200	2.900	867	1.526	1.030

TAVOLA 10

Investimenti delle FF.SS. (in miliardi di lire)
 (escluso il programma integrativo in corso di approvazione)

IMPIANTI FISSI	1979	1980	1981
Provvedimenti speciali	266	488	533
Bilancio ordinario	230	240	250
Totale	496	728	783
(Di cui nel Mezzogiorno)	(226)	(299)	(330)
 MATERIALE ROTABILE			
Provvedimenti speciali	600	500	380
Bilancio ordinario	70	70	70
Totale	670	570	450
(Di cui nel Mezzogiorno)	(308)	(254)	(200)

Finanziamenti assicurati dallo Stato alle Regioni ()*

(stanziamenti in miliardi)

ENTRATE	1978	1979	1980	1981
Fondo comune	1.723,0	1.809,2	2.026,9	2.097,2
Fondo regionale di sviluppo	1.452,8	1.412,8	1.453,6	1.335,5
Leggi particolari con destinazione regionale	265,7	237,0	442,5	465,5
Leggi di programma	5.973,0	6.534,0	7.534,0	7.950,0
Regioni a statuto speciale	2.278,8	2.335,5	2.696,9	3.006,8
Legge quadrifoglio (1984/77)	464,9	277,6	1.207,6	742,6
Totale trasferimenti (1)	12.158,2	12.606,1	15.361,5	15.597,6
Totale trasferimenti al netto dei fondi per leggi calamità naturali	11.393,8	11.917,1	14.814,5	15.052,6

(*) Intesi come quelli derivanti da leggi pluriennali — per altro suscettibili di modifiche in relazione al variare dei parametri macroeconomici di riferimento e ai mutamenti della legislazione vigente — integrati dai rifinanziamenti delle seguenti leggi:

- FNAO = 5.850 miliardi nel 1979; 6.850 nel 1980 e 7.950 nel 1981;
- Legge 285/77 = per il 1980 è stimato uno stanziamento di 84 miliardi;
- Legge 3/48 (Regolaz. contabili Sardegna) = gli stanziamenti per il 1980 ed il 1981, sono stimati, rispettivamente, in 85 e 90 miliardi;
- Decreto del Presidente della Repubblica 1074/65 (Regolaz. contabili Sicilia) = gli stanziamenti per il 1980 ed il 1981 sono stimati, rispettivamente, in 610 e 655 miliardi.

(1) Esclusi i fondi per l'edilizia residenziale e i finanziamenti derivanti dai provvedimenti anti-congiunturali del 1975 (Legge 492 e 493).

PROGETTI SPECIALI

Previsione impegni assumibili dalla « Cassa » nel triennio 1979-1981.
(miliardi di lire)

PROGETTI SPECIALI	1979	1980	1981	Triennio
<i>Schemi idrici:</i>				
Puglia e Basilicata	423	600	510	1.533
Sardegna	78	100	90	268
Calabria	200	200	180	580
Lazio-Abruzzo-Molise-Campania-Marche . .	352	350	220	922
Sicilia	223	150	300	673
Totali	1.276	1.400	1.300	3.976
<i>Irrigazione</i>	<i>546</i>	<i>800</i>	<i>700</i>	<i>2.046</i>
<i>Territoriali:</i>				
Porto-canale industriale di Cagliari . . .	34	5	50	89
Infrastrutture nella Sicilia sud-orientale .	43	50	50	143
Disinquinamento del Golfo di Napoli . .	208	120	—	328
Attrezzatura versante tirren, prov. R. Cal. .	95	40	60	195

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

segue TAVOLA 12

PROGETTI SPECIALI	1979	1980	1981	Triennio
Area metropolitana di Napoli	154	100	140	394
Area metropolitana di Palermo	186	70	80	336
Totali	720	385	380	1.485
<i>Promozionali:</i>				
Produzione intensiva di carne (zootecnia)	55	130	90	275
Agrumicoltura	22	70	30	122
Forestazione	23	100	30	153
Commercializzazione	50	70	140	260
Ricerca scientifica	50	100	140	290
Totali	200	470	430	1.100
<i>Zone interne</i>	800	900	1.300	3.000
<i>Extra-costi</i>	149	295	290	734
Totali	3.691	4.250	4.400	12.341

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 13

Impegni tecnicamente assumibili dalla « Cassa » nel triennio 1979-1981 e confronto con il triennio precedente.

(miliardi di lire)

SETTORI D'INTERVENTO	Triennio 1976-78 (a)		1979	1980	1981	Triennio 1979-1981
	Totale	di cui anno 1978 (b)				
Progetti speciali	2.954	1.234	3.691	4.250	4.400	12.341
Infrastrutture industriali	847	400	460	560	600	1.620
<i>Incentivi industriali:</i>						
contributi in conto capitali	1.246	580	950	1.030	1.100	3.080
contributi sugli interessi	930	461	700	800	900	2.400
<i>Attività regionali:</i>						
attuazione articolo 6/183 (c)	1.389	151	136	70	70	276
Oneri per perizie suppletive, revisione prezzi, gare in aumento, conguagli industrie, partecipazioni finanziarie erario	1.713	475	446	270	230	946
Spese di funzionamento	192	80	90	95	100	285
Totale	9.271	3.381	6.473	7.075	7.400	20.948

(a) Compresi gli impegni assunti su fondi diversi da quelli della legge 183.

(b) Dato provvisorio.

(c) Compresi gli impegni per la gestione acquisite.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 14

Previsione delle spese della « Cassa » nel triennio 1979-1981 e confronto con il triennio 1976-1978.
(miliardi di lire)

SETTORI D'INTERVENTO	Triennio 1976-78		1979	1980	1981	Triennio 1979-1981
	Totale	di cui anno 1978 (b)				
Progetti speciali	1.195	580	859	1.344	2.017	4.220
Infrastrutture industriali	558	250	293	308	431	1.032
<i>Incentivi industriali:</i>						
contributi in conto capitale	739	230	550	1.200	1.200	2.950
contributi sugli interessi	731	320	350	400	600	1.350
contributi case lav.	52	30	40	7	—	47
Opere precedenti programmi e oneri vari (a)	3.062	1.020	956	946	589	2.491
Spese di funzionamento	192	80	90	95	100	285
Totale	6.529	2.510	3.138	4.300	4.937	12.375

(a) Comprende le attività regionali, gli oneri per perizie suppletive, revisione prezzi, gare in aumento, conguagli alle industrie, partecipazioni finanziarie e varie.

(b) Dato provvisorio.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 15

Previsione della spesa della « Cassa » nei settori dei progetti speciali delle infrastrutture industriali e attività regionali nel triennio 1979-81. Articolazione in relazione alla data di assunzione dell'impegno.

(miliardi di lire)

SETTORI DI INTERVENTO	1979	1980	1981	Totale
-----------------------	------	------	------	--------

Per impegni assunti a tutto il 1978

Progetti speciali	575	540	400	1.515
Infrastrutture industriali	185	128	156	469
Opere precedenti programmi e oneri vari .	580	525	250	1.355
Totale	1.340	1.193	806	3.339

Per impegni assumibili nel 1979

Progetti speciali	284	396	708	1.388
Infrastrutture industriali	108	55	70	233
Opere precedenti programmi e oneri vari .	376	176	28	580
Totale	768	627	806	2.201

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

segue TAVOLA 15

SETTORI DI INTERVENTO	1979	1980	1981	Totale
-----------------------	------	------	------	--------

Per impegni assumibili nel 1980

Progetti speciali	—	408	481	889
Infrastrutture industriali	—	125	70	195
Opere precedenti programmi e oneri vari	—	245	95	340
Totale	—	778	646	1.424

Per impegni assumibili nel 1981

Progetti speciali	—	—	428	428
Infrastrutture industriali	—	—	135	135
Opere precedenti programmi e oneri vari	—	—	216	216
Totale	—	—	779	779

TOTALE GENERALE

Progetti speciali	859	1.344	2.017	4.220
Infrastrutture industriali	293	308	431	1.032
Opere precedenti programmi e oneri vari	956	946	589	2.491
Totale	2.108	2.598	3.037	7.743

LA GESTIONE

1. Il programma, per garantire il raggiungimento degli obiettivi proposti, il rispetto delle compatibilità e lo sviluppo delle azioni indicate, affida la sua gestione ad una rinvigorita funzionalità dei pubblici poteri, capace a sua volta di suscitare una mobilitazione di tutte le forze sociali organizzate, delle imprese e di ogni cittadino. Ed invero, mentre i provvedimenti di contenimento delle spese correnti possono operare anche in tempi brevi e sono per loro natura dotati di un elevato grado di effettività, le azioni che debbono realizzare la dislocazione a favore degli investimenti delle risorse resesi disponibili richiedono che alle scelte politiche segua una molteplicità di comportamenti per i quali è essenziale la concreta funzionalità di tutti gli apparati. Per evitare che nella attuazione della manovra prospettata si abbiano « due tempi » e cioè per assicurare l'effettività globale del programma e prevenire la formazione di residui e giacenze, si deve pertanto operare con risolutezza anche sulle strutture amministrative; il superamento dell'emergenza, lungi dal mortificare o stravolgere le istituzioni, deve esaltare un più compiuto svolgimento dell'ordinamento costituzionale.

2. Nel nostro sistema politico l'attività di programmazione coinvolge un complesso di procedimenti culminanti in decisioni di una pluralità di soggetti o di organi — Parlamento, Governo, amministrazioni aziende ed enti statali, Regioni, Enti locali, imprese a partecipazione statale e private, sindacati ed organizzazioni professionali — a ciascuno dei quali è riconosciuto un proprio ruolo. Si deve quindi partire dalla constatazione dei connotati pluralistici della nostra società. Un aumento di sintesi globale, e tale questo programma vuole essere, è però essenziale per la guida dell'economia. L'indicazione di « obiettivi » e di coerenti « azioni » assume quindi il rilievo di impegno politico per tutte le istituzioni preposte al governo dell'economia ed in essa operanti, e si traduce, per esse, in un vincolo globale ed in un impegno a rispettare intime coerenze e reciproche compatibilità.

3. L'elaborazione del programma non intende determinare un momento di « chiusura » dell'attività di programmazione. Al contrario, l'approvazione, dopo i necessari confronti, del programma, apre un processo continuo di verifica e di aggiornamento, processo per il quale sono necessari un collegamento permanente e rapporti di reciproca interazione tra ulteriore attività di programmazione e pro-

cedimenti di attuazione degli interventi previsti. Pertanto, il documento che ora viene presentato potrà e dovrà essere integrato in corso di gestione del programma anche al di fuori delle previste scadenze annuali, sia mediante ulteriori documenti programmatici, sia in occasione dei più importanti documenti contabili dello Stato, primo tra essi quell'adeguamento del bilancio triennale per la cui presentazione è fissato il termine del 31 marzo prossimo.

4. D'altro canto, la determinazione delle scelte programmatiche non può essere riguardata come operazione a sé stante ed isolata, ma — proprio perché qualificata politicamente — costituisce il momento propulsivo di un processo decisionale in svolgimento nel tempo; non meccanica « attuazione del piano » dunque, ma costante gestione di processi decisionali per la specificazione delle scelte politiche qui indicate attraverso decisioni progressivamente sempre più puntuali ed aderenti all'intreccio dei problemi da fronteggiare. L'attività di programmazione si salda all'attività programmata in un « sistema coordinato di decisioni »: coordinato non solo all'interno ma anche con gli indirizzi concertati nell'ambito delle Comunità europee.

5. Il sistema di programmazione procede quindi lungo tre linee: a) il quadro offerto da questo programma, integrato dalle relazioni previsionali e programmatiche e dai bilanci pluriennali e annuali dello Stato; b) le programmazioni di settore; c) le programmazioni regionali con i correlativi strumenti di finanza regionale. È uno svolgimento articolato e continuo che riconduce programmi di settore e programmi regionali ad un procedimento di sintesi che, secondo la nuova legge di contabilità dello Stato, si incentra annualmente nella Relazione previsionale e programmatica e nei contestuali bilanci annuali e pluriennali dello Stato. In questo sistema vengono così assicurati sia l'armonizzazione del programma con le politiche settoriali e regionali sia il suo adeguamento temporale, la « scorrevolezza » annuale.

6. La gestione del programma trova le sede istituzionale di vertice nel Presidente del Consiglio dei Ministri, al quale spetta, con la direzione della politica generale del Governo e con il coordinamento — nella collegialità del Governo — dell'attività dei Ministeri, di mantenere quell'unità degli indirizzi politici ed amministrativi di cui il programma è, appunto, espressione. Il Presidente del Consiglio costituisce perciò anche l'approdo finale del dialogo tra Governo e Regioni e dei confronti con le forze sociali, e delle relazioni nelle quali si esprime la partecipazione italiana agli organismi delle Comunità europee. È per tale via che la linea politica perviene a sintesi, ed è dal Governo responsabilmente ricondotta al Parlamento. Importante è l'impegno della presentazione del preannunciato disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri e sul riordinamento dei Ministeri. Il Governo ha deciso peraltro di ritardare di qualche tempo la presentazione di questo disegno di legge perché non si verificino rallentamenti di riconversione e pause di attesa

proprio nel momento in cui occorre uno sforzo deciso di azione e di efficienza che non può che essere richiesto alla Amministrazione quale essa è, sia pure con tutte le insufficienze e gli anacronismi. Ciò non significa che l'ispirazione riformatrice delle strutture debba essere accantonata.

7. In questa prospettiva particolare significato acquista il riordinamento dei servizi e delle istituzioni più direttamente interessati alla programmazione economica. La circostanza che il rilancio della programmazione nazionale sia avvenuto attraverso una fase che ha esaltato le programmazioni settoriali ha portato alla costituzione di una serie di organismi interministeriali. Al di là del giudizio su tale esperienza si propone che, in prospettiva, con il riordino dei Ministeri, si torni — pur con qualche diversità di procedure — a ricondurre tutte le valutazioni di politica economica all'interno del CIPE. Dovrà così pervenirsi ad una semplificazione dei procedimenti di programmazione, che uniformi le varie procedure attualmente previste dai programmi di settore riconoscendo il ruolo centrale delle sedi istituzionali preposte alla gestione del programma, e — al tempo stesso — riduca gli adempimenti prescritti dalla legge lasciando spazio ad una più pronta e flessibile normazione interna.

8. La scelta a suo tempo effettuata di mantenere all'interno del Governo e dell'Amministrazione l'attività di programmazione nazionale si presenta tuttora valida. La recente ricostituzione del Consiglio tecnico-scientifico e l'avviata ristrutturazione dell'ISPE confermano questo orientamento e la necessità di introdurre anche articolazioni esterne. La ricomposizione di un quadro unitario di comando dell'economia passa attraverso una piena valorizzazione degli organi preposti all'attività di analisi economica e di programmazione. Essenziale per l'elaborazione dei documenti programmatici e per la gestione dei programmi è peraltro anche una pronta collaborazione di amministrazioni, regioni ed enti. I servizi per la programmazione, pur essendo tuttora fundamentalmente valida la disciplina legislativa che li concerne, potranno essere riconsiderati in una articolazione che distingua la Segreteria generale della programmazione, con i suoi compiti di continua elaborazione e verifica della politica economica, da un apparato che faccia fronte a tutte le funzioni politico-amministrative che la legislazione sopravvenuta dopo il 1967 ha attribuito al CIPE.

9. Al coordinamento e alla verifica di coerenza e tempestività delle azioni affidate alle amministrazioni statali o ad enti facenti capo allo Stato potrà, sin dalla presentazione del programma, provvedere la Commissione interministeriale per la programmazione economica prevista dall'articolo 8 della legge n. 48 del 1967, opportunamente riorganizzata. Ugualmente impegnativa deve essere l'azione per dare coerenza all'operare di quegli enti ed organismi di vario tipo che sono direttamente collegati allo Stato. Questo collegamento dovrebbe essere già garantito dalle norme esistenti; potrà tuttavia esaminarsi l'opportunità di ulteriori disposizioni che, pur mante-

nendo il diverso grado di discrezionalità di questi enti od organismi e la diretta responsabilità di coloro cui è affidata la gestione, valgono ad assicurare la effettività del programma. Intanto, all'interno dei servizi della programmazione, un apposito organismo procederà ad una analitica valutazione delle procedure amministrative previste dalla legislazione statale e regionale, sulla base degli approfondimenti critici già impostati.

10. L'adozione di un programma di medio periodo fa sì che i rapporti con le regioni acquistino una base comune di riferimento più certa ed impegnativa, e consentirà di offrire una matrice non occasionale all'esercizio di quella funzione di « indirizzo e coordinamento », che, lungi dal mortificare, esalta l'autonomia delle regioni a statuto ordinario e quella, più complessa, delle regioni a statuto speciale. E il momento di sintesi centrale inevitabilmente implicita in una programmazione nazionale trova compenso nel rilievo assegnato alle autonomie, rese partecipi della elaborazione e della gestione del programma secondo quanto disposto dal noto articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 di completamento dell'ordinamento regionale e, in materia di bilanci, dall'articolo 34 della legge 468 del 1978.

11. Occorre ricondurre all'unità di modulo prevista dalla originaria disciplina la Commissione interregionale presso il Ministero del Bilancio e della programmazione economica, Commissione alla quale debbono essere ricondotte tutte quelle competenze che la legislazione e la prassi ha assegnato ad altri organismi interregionali. I rapporti più propriamente politici del Governo con le regioni relativi a problemi comuni (e cioè non riferentesi a singole regioni) dovranno essere espressi in quella Conferenza dei Presidenti delle Regioni presso il Presidente del Consiglio dei Ministri che, sperimentata informalmente, dovrà ricevere un preciso riconoscimento normativo. Questo più sistematico collegamento del Governo con le regioni consentirà da una parte quel « governare insieme » che, pur nella distinzione delle responsabilità, questo programma postula, e dall'altra di poter riferire al Parlamento, ed in particolare alla Commissione interparlamentare per gli affari regionali, circa gli svolgimenti dell'esperienza regionale e dell'ulteriore articolazione autonomistica dello Stato.

12. La riforma delle pubbliche amministrazioni indubbiamente deve ispirare le ragioni della sua efficienza a motivi più generali di giustizia, ma la rilevanza che essa ha assunto deve dare la priorità a modificare tutte quelle disposizioni che attengono alla sua più immediata incidenza nell'attività economica. È quindi intendimento del Governo, correlativo alla gestione del piano, portare avanti la legislazione già avviata in materia di accelerazione di appalti e in quella della revisione dei prezzi per giungere al più presto alla definizione legislativa della riforma della ormai vetusta disciplina di tutti i contratti dello Stato, sia in materia di appalti, sia di commesse e forniture.

13. Per la costruzione di opere (o complessi di opere) di interesse generale, specie nelle Regioni nelle quali gli apparati pubblici sono al presente meno solleciti, dovrà ammettersi un più ampio ricorso allo strumento della concessione a soggetti dotati di idonei apparati tecnico-amministrativi. Congiuntamente, con adeguate misure anche legislative, dovrà operarsi nel senso di rimuovere non ragionevoli intralci alla realizzazione ed alla funzionalità di dette opere e degli impianti industriali. Per questi, un disciplinare dovrà risultare sufficiente ad assicurare la salvaguardia, nelle linee essenziali, degli interessi urbanistici, senza irrigidire l'azione degli operatori pubblici o privati con prescrizioni di dettaglio o la necessità di ripetuti assenti delle autorità locali. Saranno pure ridotti i tempi per tutti gli adempimenti sia centrali sia periferici utilizzando ampiamente l'istituto del « silenzio approvazione ». Il Governo ritiene di « rilevante interesse nazionale » il Programma triennale e presenterà un apposito provvedimento legislativo per rimuovere dalla sua gestione operativa ogni impaccio derivante da inerzia o da inadeguatezza di strutture.

14. Il lungo cammino dalla ricostruzione allo sviluppo ha portato il Paese a traguardi incontestabilmente più avanzati di progresso; oggi, si tratta di andare ancora una volta avanti, per sciogliere e superare i nodi della emergenza. Questo programma propone appunto un ulteriore sviluppo per conseguire un equilibrio più armonico tra popolazione e territorio, affinché ogni parte d'Italia, pur nella sua diversità, sia egualmente dotata di opportunità economiche e di servizi collettivi ed affinché il coesenziale rinnovamento dei contenuti e dei metodi della azione pubblica garantisca un ordinamento che offra parità di condizioni al pieno esplicarsi della personalità di ciascun cittadino.