

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

lordo, 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 insospettiti 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.

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</i> (inclusi i crediti dei fornitori)	21.700	33.530	34.800	37.620	37.330
Crediti dei fornitori	— 2.000	— 500	— 1.500	— 500	— 500
<i>Fabbisogno complessivo</i> (esclusi i crediti dei fornitori)	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.

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 %						
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)
PASSIVITA'					
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 d'icredito (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