

342.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 10 OTTOBRE 1978

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE INGRAO

INDI

DEL VICEPRESIDENTE BUCALOSSI

INDICE

Missione	22031
Esposizione economico-finanziaria ed esposizione relativa al bilancio di previsione:	
PRESIDENTE	22031
MORLINO, Ministro del bilancio e della programmazione economica	22031
PANDOLFI, Ministro del tesoro	22043

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,30.

STELLA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 6 ottobre 1978.

(È approvato).

Missione.

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento, il deputato Martinelli è in missione per incarico del suo ufficio.

Esposizione economico-finanziaria ed esposizione relativa al bilancio di previsione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Esposizione economico-finanziaria ed esposizione relativa al bilancio di previsione.

Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro del bilancio e della programmazione economica.

MORLINO, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. Signor Presidente, onorevoli deputati, la *Relazione previsionale e programmatica* per il 1979 che il ministro del bilancio e della programmazione economica ed il ministro del tesoro hanno l'onore di presentare per conto del Governo al Parlamento risponde, nella sua struttura e con i documenti ad essa collegati, alle novità introdotte lo scorso anno ed ora consolidate e rese più esplicite dalle disposizioni della recente legge sulla contabilità generale dello Stato e, nello stesso tempo, alla esigenza di far avanzare, ma non di esauri-

re, quel processo di elaborazione del piano triennale 1979-1981 che dovrà concludersi alla fine dell'anno.

Di questo ulteriore processo la *Relazione* vuole proporre alla discussione parlamentare una traccia ed una documentazione perché la scadenza fissata sia mantenuta in linea con gli impegni di Governo, con le indicazioni del noto documento del ministro del tesoro, con le intese tra i partiti della maggioranza parlamentare, nel dialogo con le forze sociali e secondo gli svolgimenti internazionali.

Ci si avvia così ad un ritorno in forme nuove alla programmazione economica, nel concreto di motivazioni e di obiettivi di ordine economico, sociale, istituzionale e politico. Ed è nella misura in cui tali motivazioni e tali obiettivi vengono esplicitati nel terreno a ciascuno proprio, che possono essere ricomposti in una sintesi di coordinate interdipendenze, per rompere l'intreccio che mortifica e blocca la vitalità del paese, le sue possibilità di crescita, la sua capacità di iniziativa.

Il successo riscosso dal documento del collega del tesoro è da ricercarsi appunto nell'aver dato a questo intreccio una risposta complessiva e di avere pure indicato una via di uscita. Occorre ora, varcata la soglia rappresentata proprio dal dibattito che qui si apre, proseguire. L'aver indicato una prospettiva non significa averla già raggiunta. Ricercare e discutere prospettive ulteriori rischia di farci disperdere nel labirinto di itinerari senza sbocchi. La situazione permane difficile.

I successi della politica economica impostata nell'ottobre del 1976 — e che si misurano nel modo più evidente nel sal-

do attivo della bilancia dei pagamenti, nella tenuta della nostra moneta e nel contenimento dell'inflazione — mettono in luce i vizi strutturali della nostra economia e la fragilità delle sue attuali condizioni.

Per cominciare ad incidere in quei vizi strutturali e consolidare condizioni più stabili per la nostra economia, lo scorso anno proponemmo di innestare nella continuità della politica congiunturale quelle che allora chiamammo azioni programmatiche, politiche, cioè strategiche per la ripresa. Oggi quelle azioni programmatiche possono essere assunte come l'oggetto più immediato della politica economica; mentre la ristrutturazione della finanza pubblica, la lotta alla inflazione, la competitività dei costi di produzione diventano condizioni e vincoli per l'efficace dispiegarsi di quelle stesse azioni programmatiche.

L'inversione, cioè, tra vincoli ed obiettivi, che qui si propone, potrà sembrare sottile, ma è in questa distinzione il segno della svolta che si deve dare alla nostra economia per lo sviluppo della stabilità.

Del resto, anche la ristrutturazione della spesa pubblica, la riduzione del disavanzo e la lotta alla evasione fiscale, considerate non solo nei loro risultati finanziari, presuppongono, per gli aggregati più rilevanti, riforme, modificazioni e correzioni di istituti importanti, di procedimenti amministrativi e di prassi consolidate. Sono anch'esse riforme ed azioni programmatiche.

E lo stesso discorso potrebbe farsi per proseguire con più efficacia nella lotta all'inflazione e nella competitività dei nostri costi di produzione. Basti pensare, per intenderci, agli svolgimenti e alle correzioni in atto della linea di attuazione della riforma sanitaria, al sistema pensionistico e alle questioni che rientrano in quell'importante tema, posto dagli stessi sindacati, della riconsiderazione della struttura del salario; basti pensare, ad esempio, agli sviluppi della nuova impostazione di una politica attiva del commercio estero.

Inoltre, quelle azioni programmatiche nel corso di questo anno hanno ormai acquistato compiutezza o di definizione legislativa o di operatività amministrativa o raggiunto il consenso sociale e politico per soluzioni tempestive.

Si tratta di renderle effettive, contestuali e di coordinarle in un quadro rigoroso di compatibilità ed in un obiettivo di crescita.

Al pericolo reale che dalle attuali possibilità di ripresa si possa ricadere in una spirale di inflazione e di stagnazione bisogna rispondere questa volta, diversamente da quanto è accaduto altre volte, con un'operazione di contenimento e di espansione al tempo stesso. È un'operazione difficile, ma è la sola risposta possibile e giusta, per uscire dalle strettoie della situazione e valorizzare quello spazio che, non senza sacrifici, ci siamo creati con la politica di questi anni.

Un'operazione di questo tipo non si può esaurire nell'arco di un anno. È qui che nasce la motivazione concreta del piano triennale e la necessità che alle urgenze del momento si risponda con una ripresa della politica di piano.

E infatti solo se sono definiti, impegnativi e credibili i contenuti e gli obiettivi della politica di un triennio, i propositi per il 1979 potranno essere mantenuti. Certo se i vincoli del 1979 non venissero rispettati ogni discorso ulteriore sarebbe vanificato. E perché ciò non si verifichi è necessario che la nostra risposta ai problemi del 1979 acquisti un respiro più ampio.

È questa una impostazione di fondo, ma vi è una scelta ulteriore che dobbiamo fare.

Il piano triennale ha infatti oggettivamente davanti a sé due prospettive alternative. La prima alternativa potrebbe partire da una seria valutazione degli andamenti interni ed internazionali della nostra economia, la quale lasciata a sé stessa rischierebbe di trovarsi per la terza volta, ad anni alterni, davanti agli stessi nodi che abbiamo affrontato nel 1975 e nel 1977 e propone di dare, questa volta, una risposta che sarebbe diversa solo per

ché, invece di ricorrere esplicitamente a misure di controllo valutario, di restrizioni creditizie e di riduzione della domanda interna, intenderebbe utilizzare gli spazi di maggiore libertà conseguiti dal successo della politica di stabilizzazione per concentrarsi esclusivamente su una manovra di riduzione e di riqualificazione della spesa pubblica e di contenimento del costo del lavoro.

Si tratterebbe così di lasciare più spazio agli investimenti e di ottenere, da una parte una inversione di tendenza nella spirale inflazionistica, e dall'altra di garantire una certa razionalizzazione nello apparato produttivo.

L'altra ipotesi sottolinea, pur nella coincidente valutazione dei pericoli cui andiamo incontro, la gravità pregiudiziale che ha assunto da noi il fenomeno della disoccupazione. Tale fenomeno, apparso avviato a soluzione negli anni dello sviluppo, si è andato ispessendo nei suoi caratteri strutturali per il saldarsi, specialmente nel Mezzogiorno, delle cause di antica arretratezza con gli inevitabili effetti delle politiche congiunturali del più recente periodo.

Il piano triennale segnerà una effettiva ripresa in forme nuove della programmazione economica, nella misura in cui, pur riconoscendo i vincoli delle compatibilità interne ed internazionali, finalizzerà il rispetto di tali vincoli, la riqualificazione della spesa pubblica ed il contenimento dei costi di produzione a precisi obiettivi occupazionali. Non conta, in un certo senso, quali traguardi si potranno in concreto raggiungere alla fine del triennio, ma l'importante è che ci si proponga sin da oggi come obiettivo prioritario di incidere in modo significativo nella disoccupazione del Mezzogiorno, nella disoccupazione oggi esistente e nella nuova offerta di lavoro eccedente il naturale avvicendamento, che per i prossimi anni è tutta concentrata nel sud d'Italia.

Non mi stancherò mai di ripetere che più politiche congiunturali, politiche congiunturali anche pluriennali non fanno un piano, come non si avrà mai un piano, che non sia un libro dei sogni, senza ra-

dicare i suoi contenuti nelle inderogabili esigenze della congiuntura e senza fissare obiettivi economicamente concreti ma con un chiaro significato sociale e politico, come è da noi l'obiettivo dell'occupazione.

Questo obiettivo assunto come prioritario illumina diversamente contenuti, modalità di elaborazione e di gestione di un piano triennale, non disconosce il significato nodale di una riqualificazione della spesa pubblica, anzi ne indica più precisamente la direzione, accentua l'impegno della lotta all'inflazione, spinge ad esaltare la nostra competitività, ma fa coesenziali e determinanti le singole azioni programmatiche di settore ed il loro obiettivo unificante.

Certo, assumere l'occupazione come lo obiettivo di fondo di una politica e di un piano economico comporta un salto di qualità molto importante. Nel corso di questo dopoguerra le politiche dell'occupazione sono state sempre impostate, nei paesi occidentali, sul fatto che bastasse l'incremento della domanda per ottenere comunque effetti occupazionali. Ma al livello cui oggi si è pervenuti nella realtà delle economie avanzate ed in particolare della nostra nella composizione della disoccupazione, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro non avviene spontaneamente e quindi è necessario immaginare che in una politica che abbia per obiettivo l'occupazione non possa fare premio una generica, comunque determinata, espansione della domanda interna, sia essa per consumi o per investimenti, per ottenere degli effetti occupazionali. Scorrendo la serie statistica degli ultimi anni, si scopre come spesse volte a periodi di espansione della domanda interna non hanno automaticamente corrisposto più elevati livelli di occupazione.

Questo però — ecco l'altra scelta che dobbiamo con chiarezza qui ribadire — non significa che si debba, finalizzando il piano all'occupazione, dare ai suoi contenuti, strumenti e metodi che portino ad una occupazione « fatta per decreto », come si diceva in una recente occasione. Un mercato del lavoro così difficile, così

articolato, così differenziato, deve indubbiamente poggiare sulle possibilità — sulle infinite possibilità — che un'economia di mercato può garantire; ma occorre essere consapevoli degli effetti delle azioni che si intraprendono a questo fine. È possibile oggi (e nella relazione lo spieghiamo; lo faremo anche pubblicando successivamente una serie di documenti che sono serviti alla sua elaborazione) affinare le tecniche per misurare dove, come e quando vadano a collocarsi gli effetti occupazionali di certi investimenti e di certe decisioni.

Certo, non per tutto questo è possibile. È possibile, però, per l'edilizia, dove problematiche e contraddittorie si presentano le scelte di distribuzione territoriale degli investimenti proprio per i nodi che incontrano quanto agli effetti occupazionali. Sono possibili inoltre previsioni sufficientemente approssimate degli effetti per investimenti in impianti particolari, come le centrali elettriche di qualsiasi tipo. Affinando le tecniche di misurazione degli effetti occupazionali, è dunque possibile definire una politica d'investimenti in cui sia garantita la previsione dell'occupazione.

Ma per far questo, perché si possa contare su un libero coordinamento tra domanda e offerta di occupazione in un mercato del lavoro così variamente articolato come è quello del nostro paese, è necessario però che un sistema di previsioni si consolidi e possa al tempo stesso essere garantito; e per questo è necessario che alcuni settori specifici di occupazione amministrata, proprio per non elevare a sistema tale forma di occupazione, siano garantiti e controllati. Mi riferisco, per esempio, alla legge per l'occupazione dei giovani. Altra esigenza importante è che nei punti cosiddetti « caldi », nei punti in cui la politica di ristrutturazione industriale determina necessità ed urgenza di mobilità, si concentrino interventi coordinati sostitutivi, perché i fenomeni non abbiano il carattere drammatico che potrebbe determinarsi.

L'occupazione nel nostro paese presenta certo, ai livelli a cui siamo giunti, ca-

ratteristiche tutte particolari. Essa è differenziata territorialmente nella sua composizione, ed è differenziata anche nelle aspettative. Essa richiede perciò azioni strategiche che aumentino la capacità complessiva del sistema, allargando la sua base produttiva e trovando una sua razionalità; al tempo stesso, però, è anche necessario che, proprio con quelle tecniche di controllo degli interventi che noi abbiamo immaginato, questa azione differenziata venga a comporsi e a realizzarsi. Ne accenneremo alla fine quando tratteremo le linee di elaborazione e di gestione di un programma triennale, come quello cui stiamo ponendo mano; ma qui si chiarisce una delle più profonde differenze tra le precedenti esperienze di programmazione — pur valide, ciascuna nel suo significato — e quelle che intendiamo avviare in questo periodo. Una differenza che consiste nel fatto che la programmazione fatta in sede centrale, basata su azioni strategiche precise e predeterminate, rinuncia ad una globalità di considerazione di tutti gli interventi possibili, che compongono una politica economica. È innervata su precise direzioni, che sono quelle che abbiamo indicato nella relazione di quest'anno, precisandone gli stadi di avanzamento nella relazione che avete davanti.

LA MALFA GIORGIO. Noi non abbiamo nessuna relazione.

MORLINO, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. Io l'ho avuta ieri sera alle undici: è stata consegnata alla Camera alla scadenza prevista, ma la nuova legge sulla contabilità generale dello Stato ha chiesto un lavoro talmente ingente alla tipografia della Camera, che si può dire siano stati fatti dei miracoli rispetto alle nostre sollecitazioni.

PRESIDENTE. Signor ministro, voglio dirle che la relazione è stampata e che davvero si è fatto tutto il possibile per metterla rapidamente a disposizione dei colleghi.

MORLINO, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. Ora, sotto questo profilo, evidentemente, nella relazione noi poniamo questa distinzione rispetto alla precedente esperienza, cioè che il programma nazionale non comprenda la globalità degli interventi. Eppure, in funzione dell'obiettivo unitario ed articolato di incidere e di controllare gli effetti occupazionali sul territorio, un certo *quid* di globalità va ricercato. Allora quella programmazione regionale che nell'esperienza precedente è stata — a giudizio degli stessi autori — sottovalutata, acquista il carattere non di un momento di specificazione di un programma nazionale, ma di un momento di sintesi, in cui, rispetto alla funzione di incidere sull'occupazione, tutte le azioni integrative e correttive delle scelte strategiche di politica nazionale vanno a ricomporsi e ad inquadrarsi.

Certo, se l'occupazione è obiettivo principale del piano, obiettivo principale restano anche il Mezzogiorno e l'Europa. Il Governo è consapevole che la strategia delineata per il triennio 1979-1981 non può esplicarsi nello stesso modo nella realtà del centro-nord ed in quella del Mezzogiorno. Mai come di fronte a questa vicenda le due realtà si presentano diverse. I passi avanti compiuti nel corso di questi anni hanno eliminato la frattura tra nord e sud, hanno messo in comunicazione le due aree, ma hanno anche fatto sì che si verifichi una comunicazione di effetti che, permanendo il dualismo, sono diversi.

In materia di finanza pubblica, sono soprattutto i meccanismi operanti nell'economia settentrionale a consentire l'affermazione, riferita all'intero sistema, che gli stimoli alla domanda provenienti dalla spesa per investimenti sono sensibilmente maggiori di quelli provenienti dalla spesa corrente, e che sia quindi possibile mantenere inalterati gli effetti complessivi di reddito riducendo la spesa corrente più di quanto si aumenti la spesa per investimenti. Ma nel Mezzogiorno gli effetti negativi della riduzione di spesa corrente e quelli positivi dell'aumento della spesa per investimenti non possono non essere pro-

fondamente diversi che nel centro-nord, in considerazione delle seguenti circostanze:

1) che la spesa pubblica corrente riveste una importanza relativa assai maggiore nella formazione delle risorse dell'area meridionale;

2) che una quota rilevante degli effetti moltiplicativi degli investimenti destinati all'area meridionale si producono all'esterno di essa, nelle regioni caratterizzate da una maggiore dotazione e da una maggiore dinamica di strutture produttive.

La disponibilità di credito alle imprese che sarà assicurata dalla contemporanea riduzione del fabbisogno del settore pubblico, il contenimento della dinamica salariale, la maggiore flessibilità e mobilità che potrà essere consentita nell'utilizzo della manodopera occupata, sono le condizioni individuate dal Governo per il ritorno a più elevati tassi di crescita del prodotto nazionale, che consentano la creazione di un consistente numero di nuovi posti di lavoro. Ma obiettivo del Governo è non solo l'aumento del prodotto e dell'occupazione su scala nazionale, ma una distribuzione di tale aumento conforme alla distribuzione territoriale dell'offerta di lavoro inutilizzata e comunque tale da ridurre il divario tra centro-nord e Mezzogiorno. Il Governo è dunque impegnato sia in sede di applicazione di provvedimenti generali di politica economica, sia attraverso iniziative specifiche per l'area meridionale, a invertire in senso meridionalistico la altrimenti inevitabile tendenza alla concentrazione della crescita nelle regioni in cui sono maggiori i margini di recupero delle capacità attualmente inutilizzate, maggiori le occasioni reali di mobilità del lavoro, maggiore la disponibilità di condizioni ambientali e imprenditoriali per la nascita sia di iniziative sostitutive rispetto a quelle di cui sia venuta meno la convenienza, sia di iniziative addizionali.

I tassi di crescita del prodotto industriale impliciti nelle ipotesi di sviluppo del reddito nazionale sono dello stesso ordine di quelli di cui si è accresciuta la produttività del settore nel corso degli ul-

timi anni. L'occupazione industriale non potrà dunque accrescersi in misura sostanziale nei prossimi anni. Essa potrebbe addirittura diminuire nel Mezzogiorno in considerazione della maggior presenza relativa nella struttura industriale dell'area dei settori attualmente in crisi. Inoltre, il contenimento della spesa corrente e le difficoltà dell'industrializzazione non potranno non riflettersi sulla crescita dell'occupazione terziaria, che difficilmente potrà registrare gli stessi sostenuti ritmi del passato.

In considerazione di ciò, il Governo intende, da una parte, in sede di applicazione della legge n. 675, per quanto possibile salvaguardare i livelli di occupazione nelle unità industriali operanti nel Mezzogiorno nell'ambito di settori soggetti a ristrutturazione, e ad orientare nelle regioni meridionali le nuove capacità produttive che saranno generate dai processi di riconversione; dall'altra, assegnare al Mezzogiorno la quota prevalente della spesa in conto capitale per interventi sul territorio, e ispirarsi a questo criterio sia in sede di ripartizione regionale dei fondi stanziati da leggi nazionali — in primo luogo decennale per l'edilizia —, sia in sede di definizione delle azioni programmatiche già preannunciate, sia in sede di integrazione delle disponibilità dell'intervento straordinario.

L'intensificazione dell'intervento sul territorio meridionale potrà fornire una risposta all'esigenza immediata, che assume sempre più carattere d'urgenza, di offrire nell'industria delle costruzioni e nei settori ad essa complementari adeguate possibilità di occupazione alla crescente quota di forze di lavoro del Mezzogiorno che non riesce a trovare impiego negli altri settori. Ma non per questo essa può costituire un compenso per la rinuncia alla prospettiva di ulteriore sviluppo dell'industria. L'obiettivo del superamento del dualismo, che è soprattutto dualismo di strutture economiche e sociali, non può prescindere dall'industrializzazione. In questo senso, l'intensificazione e il rinnovamento dell'intervento sul territorio dovrà rispondere alle nuove e più complesse esigen-

ze di dotazione e organizzazione territoriale che nascono anche dalle mutate prospettive dell'industrializzazione, oltre che dalle trasformazioni intervenute negli ultimi decenni nella realtà del Mezzogiorno.

Tali trasformazioni e i più recenti e bruschi mutamenti nella collocazione internazionale della nostra economia non possono infatti non imporre una radicale riconsiderazione dei contenuti e dei metodi dell'azione diretta a conseguire l'obiettivo dell'unificazione economica del paese.

Occorre innanzitutto tenere conto del fatto che, a differenza del passato, la questione meridionale ha assunto una dominante caratteristica urbana. A porre la questione urbana al centro della questione meridionale non è solo la concentrazione nella città dei fenomeni di sovrappopolazione e di degradazione del tessuto insediativo, ma anche le nuove caratteristiche che non potranno non assumere i futuri sviluppi dell'industrializzazione, in considerazione dei livelli e della dinamica dei costi interni e delle mutate condizioni di concorrenza internazionale. Se nel passato la localizzazione decentrata di grandi impianti operanti soprattutto in settori di base ha richiesto essenzialmente la realizzazione di sia pure imponenti infrastrutture specifiche e la concessione di sia pur generosi incentivi finanziari, lo sviluppo industriale che si prospetta oggi anche per il Mezzogiorno, lo sviluppo cioè per diffusione di iniziative, soprattutto di minori dimensioni, con accentuata dinamicità di gestione, richiede condizioni ambientali e « incentivi reali » di ben maggiore complessità e sofisticazione, che possono in sostanza ricondursi ad una esigenza che eccede quella del risanamento socio-urbanistico dei centri urbani e si estende alla riqualificazione di ben più vaste aree territoriali.

La competitività di tale tipo di iniziative, e quindi la convenienza ad investire in esse, dipende infatti dalla contemporanea disponibilità di una gamma assai differenziata di attrezzature e servizi, sia di qualificazione civile degli insediamenti sia di specifico interesse industriale, e da condizioni di accessibilità e di organizza-

zione territoriale, che garantiscano quella fluidità e tempestività di rapporti infraregionali e interregionali indispensabili ad un efficace esercizio della funzione imprenditoriale.

L'intervento in infrastrutture e incentivi, quindi, non è più sufficiente a favorire i nuovi sviluppi; tale intervento richiede ormai di essere collocato in un più complesso sistema di azioni pubbliche di sviluppo e di governo del territorio, che sia in grado di razionalizzarne e di disciplinarne effettivamente le utilizzazioni e di garantire organicità e tempestività nella progettazione e nella realizzazione delle opere, nella predisposizione e gestione delle attrezzature e dei servizi, nell'integrazione dell'incentivo finanziario all'investimento in impianti con altre forme di incentivazione, di sostegno, di assunzione diretta di oneri e di rischi nel campo della formazione, della ricerca, dell'assistenza tecnica e commerciale. Un sistema di azione pubblica che coinvolge molteplici responsabilità istituzionali, e che impone la ricerca di più efficaci rapporti di coordinamento e di controllo dei vari interventi, ordinari e straordinari, centrali e regionali. Ed è in questa prospettiva che intende collocarsi il programma degli interventi nel Mezzogiorno per il 1979.

In questo contesto, pertanto, si conferma sempre più indispensabile che lo sviluppo del Mezzogiorno non sia affidato esclusivamente all'intervento straordinario ma sia assunto come elemento centrale della politica economica nazionale nel momento stesso in cui si propone una azione generale di rilancio programmato dello sviluppo del Paese.

Ciò comporta che per ogni provvedimento o misura da adottare sia preventivamente verificata la compatibilità meridionalistica e che gli obiettivi e le politiche da perseguire si collochino nel contesto di indirizzi programmatici già indicati dal CIPE in sede di approvazione del programma quinquennale per il Mezzogiorno e illustrati nella relazione previsionale e programmatica per il 1978. Tali indirizzi, infatti, mantengono piena validità e vengono pertanto confermati, con le specifica-

zioni e gli aggiornamenti derivanti dalla evoluzione del contesto prima illustrato e dalle prospettive di programmazione nazionale che si vanno configurando per il triennio 1979-81.

Oggi un tempo nuovo si profila per un'Europa più vasta, con le nuove proposte di politica dei cambi, di unificazione monetaria e di conseguenti omogeneità economiche. Noi dobbiamo stare in questo processo.

L'Italia prende parte alla trattativa sul nuovo sistema monetario con un sincero animo europeistico — ne parlerà diffusamente il ministro del tesoro —, con la ferma convinzione della necessità di una sua sollecita conclusione e, nella visione realistica che è presupposto di ogni concreto progresso, ritiene che la trattativa debba tener conto di alcune esigenze di fondo. L'esigenza per l'Italia di svilupparsi ad un tasso superiore a quello medio della Comunità economica europea richiede che il processo di integrazione non solo sia in grado di sviluppare correnti commerciali idonee a sostenere il desiderato ritmo di attività, ma anche il trasferimento, verso il nostro paese, di risorse capaci di consentire una formazione di capitale che possa abbinarsi con la larga disponibilità di lavoro non utilizzata.

Solo così, infatti, sarà possibile, in coincidenza con l'azione programmata all'interno del paese per una più efficiente utilizzazione delle risorse, riportare il tasso di accumulazione ai valori propri delle maggiori economie industriali e far recedere, sostanzialmente, il nostro tasso di disoccupazione attualmente di due punti superiore a quello medio comunitario. Dobbiamo, quindi, stare in questa trattativa da protagonisti, con gli impegni più gravosi che ciò comporta per noi, ma anche con tutte le peculiarità della nostra specifica condizione economica e sociale e farle valere non come un onere per gli altri, ma come problemi comuni, affrontando i quali la costruzione dell'unità europea diventa un fatto completamente nuovo.

Perseguire obiettivi dell'occupazione, obiettivi del Mezzogiorno, obiettivi dell'Eu-

ropa nei termini che abbiamo indicato comporta un rigore e una concretezza a cui non possiamo venir meno. Si tratta, quindi, di muoverci in questa visione tenendo conto, con molta chiarezza, delle prospettive reali che ci sono davanti. Per questo motivo nella relazione abbiamo riportato uno sforzo di elaborazione del profilo del prossimo triennio. È una novità rispetto all'esperienza dello scorso anno, ma abbiamo riportato il quadro di compatibilità macro-economica del prossimo triennio (1979-1981), affinché possano essere considerate, come realistiche e possibili, le prospettive della politica di piano e contemporaneamente possano in essa inserirsi coerentemente le azioni programmatiche.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
BUCALOSSÌ

MORLINO, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. Gli obiettivi di sviluppo dell'occupazione, di eliminazione degli squilibri strutturali dell'economia e di integrazione europea trovano rispondenza nel quadro macroeconomico del triennio la cui elaborazione abbiamo coerentemente voluto riportare nella relazione.

Il quadro macroeconomico per il triennio 1979-1981 deriva dalla strategia di risanamento dell'economia che il Governo pone a base della propria azione di politica economica.

In particolare, le ipotesi fondamentali assunte per la costruzione del quadro sono le seguenti:

a) accelerazione della domanda mondiale - a seguito dell'azione di rilancio dell'attività economica concertata tra i più importanti paesi industriali - tale da consentire alle nostre esportazioni - dopo un prevedibile aumento del 4,5 per cento nel 1979 - di svilupparsi nel successivo biennio 1980-1981 al tasso medio di circa il 5,5 per cento con tendenza a crescere;

b) miglioramento delle ragioni di scambio dei prodotti manufatti rispetto

agli altri prodotti nel 1979 e stabilità nel 1980 e nel 1981;

c) mantenimento sostanziale del rapporto di cambio ponderato della lira con il complesso delle altre valute;

d) attuazione dell'indicata politica di correzione della finanza pubblica; carattere strutturale della manovra per il 1979; mantenimento nel triennio del rapporto del disavanzo corrente della pubblica amministrazione rispetto al prodotto interno lordo al 6,5 per cento, cioè ad un livello inferiore a quello previsto nel 1978 (6,8 per cento); aumento del rapporto tra gli investimenti ed il prodotto lordo; l'ipotesi assunta per gli investimenti pubblici (incremento di 2.000 miliardi di investimenti e mantenimento di tali maggiori livelli negli anni successivi) è di fondamentale importanza per la validità del quadro macroeconomico;

e) continuità di una politica di contenimento del costo del danaro che non potrà non essere condizionata dal tasso di inflazione anche al fine di non incentivare deflussi di capitali;

f) dinamica salariale tale da mantenere invariato nel triennio il salario reale mentre l'incremento della capacità di spesa delle famiglie deriverà dall'allargamento dell'occupazione;

g) accordi tra le parti sociali che portino a modifiche nella modalità di utilizzo del fattore lavoro tali da accrescere la produttività;

h) sostegno delle nostre esportazioni attraverso una adeguata politica *ad hoc* e miglioramento del livello tecnologico dei nostri sistemi produttivi e delle nostre produzioni.

Sulla base di queste ipotesi e attraverso un graduale assorbimento dell'avanzo di parte corrente della nostra bilancia dei pagamenti tale da consentire - data l'elasticità importazioni-reddito - la massima espansione, il prodotto interno lordo dovrebbe crescere nel triennio al tasso medio del 4 per cento e mantenersi sostanzialmente stabile.

Il grado di apertura dell'economia (misurato dal rapporto a prezzi costanti fra

la somma delle importazioni e delle esportazioni ed il prodotto interno lordo) tenderà a crescere.

Le transazioni correnti con l'estero presenterebbero, nel complesso del triennio 1979-1981, un saldo attivo che sarà tuttavia il risultato di una diminuzione progressiva dell'avanzo delle transazioni correnti, fino a scendere ad un *surplus* di 500 miliardi nel 1981 (schema FMI).

Il previsto aumento del ritmo di crescita dell'economia dovrebbe essere gradualmente sostenuto da una ripresa della domanda interna, dovuta soprattutto alla componente investimenti.

Questi ultimi tenderebbero ad aumentare per l'ipotesi di costanza dei salari in termini reali che permetterebbe un maggior tasso di accumulazione dei profitti, e quindi maggior possibilità di autofinanziamento. Ma soprattutto il conseguimento di un pieno utilizzo della capacità produttiva già nel 1979 e le prospettive di una crescita stabile solleciterebbe l'aumento dell'accumulazione.

Gli investimenti fissi lordi dovrebbero crescere, infatti, nel triennio al tasso medio del 7,4 per cento con una maggiore accentuazione negli ultimi anni del processo di accumulazione del sistema. I consumi delle famiglie dovrebbero presentare un tasso di crescita più contenuto rispetto a quello del reddito. Il complesso dei consumi beneficerà però dello stimolo prodotto dal turismo.

Sotto il profilo degli equilibri reali, il quadro prospettato per il triennio mostrebbe così un sostanziale equilibrio, nei vari anni, tra formazione ed utilizzo del risparmio.

Nell'arco del triennio, le possibilità di creare nuovi posti di lavoro in misura almeno sufficiente a compensare l'aumento netto atteso delle forze di lavoro sono legate non solo al conseguimento di un sostenuto tasso di crescita, ma anche, in modo cruciale, alla capacità dell'economia di svilupparsi ad un tasso costante.

L'esperienza del recente passato suggerisce, infatti, che, soprattutto nel settore industriale, l'incertezza delle prospettive

può essere considerata come uno degli elementi che hanno contribuito a determinare una scarsa rispondenza dell'occupazione alle variazioni del prodotto. In particolare, per l'industria in senso stretto, con uno *stock* di manodopera occupata quasi fisso, gli aggiustamenti alle variazioni della produzione sono avvenuti soprattutto mutando il grado di utilizzo del fattore lavoro, favorito dall'operare dell'istituto della cassa integrazione guadagni. Tale fenomeno è stato comunque assai parziale, poiché, in presenza di costi del lavoro fissi, la riduzione dell'orario oltre certi limiti aumenta i costi per ora lavorata in tutti quei casi in cui non è possibile fare ricorso alla cassa integrazione dei guadagni. Le variazioni del prodotto si riflettevano pertanto sulla produttività oraria e, in maggior misura, su quelle per addetto.

L'attività di investimento era perciò indirizzata soprattutto alla razionalizzazione della struttura produttiva. Una crescita stabile è invece un incentivo all'ampliamento della capacità produttiva.

Va comunque precisato che la parte preponderante della nuova occupazione avrà luogo nel settore terziario. Ma l'efficienza del settore industriale è premessa indispensabile per una crescita fisiologica anche di tale settore.

La mancata azione di correzione — in particolare della finanza pubblica — porterebbe inevitabilmente, per lo squilibrio che si determinerebbe, all'adozione di misure monetarie severamente restrittive che abbasserebbero il tasso medio di crescita del triennio, con conseguenze drammatiche sull'occupazione e sulle prospettive di crescita futura. La corretta realizzazione dell'azione di risanamento consentirebbe invece di contenere la crescita del disavanzo pubblico di parte corrente intorno al 6,5 per cento del prodotto interno lordo, leggermente inferiore quindi al rapporto del 1978, con conseguenze positive sugli equilibri finanziari del paese.

Tale rapporto, benché non ancora soddisfacente, implica tuttavia un notevole impegno per il suo raggiungimento. Si dovrà comunque tendere a ridurlo ulterior-

mente e in parallelo a contenere il fabbisogno del settore pubblico allargato.

Il tasso di inflazione si ridurrebbe dal 14 per cento del 1978 all'8 per cento del 1981 e risulterebbe pari a circa il 10 per cento nella media del triennio, gradualmente avvicinandosi così a quello medio degli altri paesi industrializzati.

Muterebbe infine la composizione della domanda interna con una quota crescente destinata ad investimenti fissi, il cui rapporto con il prodotto interno lordo, progressivamente sceso negli anni '70 fino al 18,8 per cento del 1978, inizierebbe il processo di risalita nel triennio fino a raggiungere il 20,2 per cento nel 1981.

Tali risultati possono essere meglio apprezzati ove se ne consideri il valore di inversione delle relative tendenze attuali.

L'avvio di un processo di risanamento dell'economia ed il progressivo recupero della piena governabilità di tutti gli strumenti di politica economica potranno consentire, se proseguiti nel tempo, di assicurare più stabili tassi di sviluppo, e di assorbire con un più forte aumento di investimenti creatori di lavoro le nuove forze del lavoro, di ridurre la disoccupazione, di allineare pienamente il nostro tasso di inflazione a quello degli altri paesi industriali.

Perché si raggiungano gli obiettivi del triennio 1979-1981, ossia lo sviluppo della occupazione, la stabile crescita del reddito e il riavvicinamento del tasso di inflazione a quello prevalente negli altri paesi industrializzati, nel 1979 devono conseguirsi precisi risultati.

Essi hanno già la loro indicazione nel bilancio, nella legge finanziaria e nelle indicazioni della relazione che l'accompagna, nella esposizione che dei problemi più direttamente collegati fa la *Relazione previsionale e programmatica*.

Il quadro che si prospetta per il prossimo anno dà quindi per scontato l'avvio della politica programmatica. Si può pertanto parlare di previsioni normative, fondate in primo luogo sulla realizzazione della manovra della finanza pubblica.

Le elaborazioni assunte a base della *Relazione* prevedono i seguenti risultati per il 1979:

Le esportazioni dovrebbero registrare un incremento, in termini reali, lievemente inferiore a quello avutosi in quest'anno (più 4,5 per cento rispetto al 5,5 per cento del 1978 sul 1977), in sintonia con la evoluzione della domanda mondiale.

Le importazioni, data la cresciuta domanda interna per una più sostanziale ripresa produttiva, dovrebbero raggiungere il tasso reale del 9 per cento (contro il 3 per cento del 1978).

Il saldo della bilancia dei pagamenti dovrebbe ancora risultare solidamente positivo.

Malgrado la prevista invarianza dei salari reali, il consumo delle famiglie sarà sostenuto e la domanda di beni di consumo risentirà positivamente gli effetti della crescente spesa dei turisti e di un aumento dei redditi diversi. Complessivamente la domanda per consumi privati dovrebbe registrare un maggior tasso di crescita (più 4 per cento) rispetto a quello avutosi nel 1978 (più 1,8 per cento).

Va qui sottolineato che gli sfasamenti temporali faranno ricadere sul 1979 una parte degli effetti della maggior spesa pubblica del 1978.

Gli investimenti, sostenuti, come sopra detto, dalla finanza pubblica, dovrebbero segnare un consistente aumento (più 7 per cento in termini reali) contro l'andamento negativo del 1978 (meno 1,8 per cento). Questo forte aumento sarebbe dovuto ad un aumento del 6 per cento di investimenti in costruzioni e di oltre l'8 per cento di investimenti in attrezzature, con una nettissima inversione di tendenza di questi ultimi che, nel 1978, hanno registrato una diminuzione del 4,6 per cento.

In connessione con il movimento di ripresa dell'economia anche le scorte dovrebbero registrare una variazione positiva di molto superiore a quella del 1978 (5.500 miliardi in termini monetari, contro i 2 miliardi e 830 milioni del 1978).

La domanda interna complessiva dovrebbe, pertanto, crescere in termini reali

del 5,1 per cento con una intensità nettamente superiore a quella valutata per l'anno in corso (più 1,4 per cento) e soprattutto con un notevole spostamento della domanda per consumo a quella per investimento.

La contropartita che l'azione di sostegno da parte della finanza pubblica della domanda di investimenti comporta è una riduzione della spesa corrente che, dati i maggiori effetti espansivi della spesa per investimenti rispetto a quella corrente, per lo stesso livello di domanda interna, sarà anche maggiore di quanto non sia l'aumento di quella per investimenti.

Il disavanzo corrente della pubblica amministrazione dovrebbe pertanto ammontare a circa 15.200 miliardi, mentre il fabbisogno complessivo del settore pubblico, che a normativa immutata raggiungerebbe nel 1979 43.720 miliardi, dovrebbe ridursi a 37.620 miliardi (15,7 per cento del prodotto interno lordo).

Il prodotto interno lordo, in base alle ipotesi formulate, dovrebbe accrescersi nel 1979 ad un tasso reale di oltre il 4 per cento, doppio pertanto del tasso del 1978.

Per quanto riguarda, infine, l'inflazione, la politica dei costi (ivi incluso quello del denaro) che il Governo con l'adesione delle parti sociali si propone, e l'andamento dei prezzi all'importazione, oltre alle altre ipotesi sul cambio e sulla spesa pubblica, dovrebbero contenerne l'aumento, anche se resterà nettamente superiore allo aumento medio degli altri paesi industrializzati.

I prezzi impliciti del prodotto interno lordo dovrebbero incrementarsi del 12,4 per cento, quelli dei consumi delle famiglie circa dell'11,50 per cento: sarebbe questo un primo progresso verso i traguardi del 1981.

Ma è nella misura in cui la prospettiva del triennio è ugualmente impegnativa e credibile, che noi riteniamo che queste indicazioni normative (come si usa dire) potranno diventare una effettiva realtà. Allora si chiarisce come, in questo quadro, per il 1979 le azioni programmatiche acquistano quella maggiore concretezza

che, rispetto allo scorso anno, consentono gli avanzamenti che abbiamo realizzato nel corso di quest'anno.

Secondo il livello che è stato raggiunto nelle elaborazioni e negli svolgimenti della legislazione, dell'amministrazione e delle operazioni in atto, le singole azioni programmatiche sono state indicate. Inoltre esse, come vuole la nuova legge sulla contabilità generale dello Stato, sono integrate da una relazione aggiuntiva (questa in corso di stampa e alla sua prima esperienza) che consente lo stato di avanzamento di tutte le leggi pluriennali ripartite secondo le diverse branche amministrative dello Stato.

Però, mentre dicevamo che alcune determinazioni non sono ancora complete alla data del 30 settembre, è anche chiaro che quasi tutte le politiche programmatiche, che sono diventate leggi dello Stato, nello spazio del prossimo trimestre potranno giungere a compimento. Potranno giungere a compimento le determinazioni della più complessa di queste operazioni che è rappresentata dalla legge per la ristrutturazione industriale. Tutte le procedure sono state seguite; siamo alla fase del confronto finale con le organizzazioni sociali e con le regioni per poter arrivare alla definizione dei piani settoriali e portare alla Camera il progetto di riparto dei fondi (come vuole la legge) tra i diversi settori ed avere quindi il quadro di implicazioni che esso determina. Diventa attuale ed entra in funzione il piano energetico nei suoi duplici aspetti: sia di costruzioni di nuove centrali sia di interventi per il risparmio di energia e per l'avvio di esperienze di soluzioni alternative. Contemporaneamente l'equo canone e l'approvazione della nuova legge per l'edilizia ci consentono di avviare un primo riparto dei fondi a disposizione e di calcolare e definire le incidenze che essi hanno sul piano dell'occupazione e sul piano del valore propulsivo che una ripresa dell'edilizia pubblica può avere nei confronti del sistema, accompagnata, anche in questo caso, da una proposta abbastanza precisa e che, dopo i prelimi-

nari consensi, sarà approvata in una delle prossime sedute del Consiglio dei ministri, come misura integratrice della politica edilizia che è rappresentata dal risparmio-casa. Sono noti gli stati di avanzamento dei lavori del CIPAA per la applicazione della « legge quadrifoglio ». La conferenza per i trasporti che inizia, credo, domani, consentirà di portare a conclusioni immediate e a prospettive più precise il complesso tema della politica dei trasporti, e di coordinare intorno a questo tipo di obiettivi anche la politica delle commesse che, correlativamente a queste attività, viene a determinarsi. Nelle azioni programmatiche naturalmente quest'anno maggiore ampiezza ha assunto la prima indicazione dello scorso anno per una valutazione economica, come attività economica della politica dell'ambiente ed ha acquistato la rilevanza che gli viene dall'inserirsi in una più compiuta e più puntuale determinazione politica dei cosiddetti lavori pubblici e contemporaneamente anche come l'esempio di una politica che può formare oggetto, specialmente nel Mezzogiorno, di interventi per i quali si può far ricorso agli istituti finanziari comunitari.

Quindi, non siamo lontani dalla prospettiva di concludere entro il 31 dicembre questo *iter* di programmazione, ma il non esservi lontani non significa che tutti i problemi ad esso relativi possano ritenersi risolti. Dobbiamo tenere per certo che questa ripresa della politica di piano avviene in condizioni del tutto particolari, non sulla base di una preferenza ideologica né soltanto sotto una inconsapevole spinta empirica. Essa è invece la risposta ragionata che noi possiamo dare a questo intreccio di problemi ed è contemporaneamente anche un fatto nuovo rispetto alla precedente esperienza; cioè (come voi vedrete), se qualcuno avrà la possibilità di leggere con cura — nonostante le difficoltà di lettura che presentano documenti compositi come questo — lo svolgimento delle azioni programmatiche, coglierà come, a differenza delle precedenti esperienze in cui si immaginava che il piano fosse un documento addirittura

da votare per legge, qui ci si trovi di fronte ad un procedimento continuo, nel quale problemi di gestione e problemi di elaborazione si intrecciano continuamente, di guisa che il governo della realtà economica possa esplicarsi con maggiore compiutezza e lasciare meno margine alle possibilità di svolgimento e di iniziativa.

Certo, torniamo alla programmazione economica con un itinerario di tipo induttivo rispetto alla esperienza precedente, e questa è la garanzia della sua concretezza. Vi torniamo attraverso la ripresa delle programmazioni di settore, vi torniamo attraverso la ripresa di un collegamento più stretto fra problemi di prospettiva e problemi dell'immediato, vi torniamo con questo grosso fatto di novità che è rappresentato dall'esistenza di una pluralità di centri di decisione nella vita del paese, ma che proprio la legge sulla contabilità generale dello Stato consente di coordinarsi con le concrete componenti finanziarie. Vi torniamo cioè facendo avanzare, non facendo arretrare sotto le spinte del momento, la struttura istituzionale del nostro Stato.

La programmazione regionale acquista quindi un carattere importante, non solo per i motivi che abbiamo dianzi descritti, ma anche per dare alle regioni il modo per coordinare la somma di poteri che sono stati trasferiti e collauda la loro efficacia. Voi dovete riconoscere che il controllo che si è fin qui svolto per la riconduzione ad unità della politica delle regioni, e che ha raggiunto soddisfacenti risultati, ha dovuto sin qui limitarsi ad un controllo meramente formale e giuridico perché mancavano i termini di raffronto per un coordinamento di merito della loro attività. Le procedure hanno consentito alla Corte costituzionale di pronunziarsi su alcuno di questi conflitti, ma il Parlamento non ha potuto essere investito di questioni di merito in ordine alla attività e alla funzione delle regioni, perché il metro per giudicare la conformità delle azioni regionali agli svolgimenti di una politica nazionale non era condensato in una serie di

obiettivi, di realtà e di procedimenti, rispetto ai quali questo si può realizzare. Ed allora, ritorna qui una funzione del Parlamento, e si chiarifica, senza intaccare le funzioni proprie delle Commissioni dei due rami del Parlamento, la funzione della Commissione per gli affari regionali, che non a caso è prevista dalla Costituzione, ed acquista proprio sotto questo profilo un significato importante.

La programmazione regionale ritorna, ma ritorna così come vuole il primo articolo della nuova legge sulla contabilità regionale — che non a caso ha preceduto la conforme ispirazione della legge sulla contabilità nazionale — che stabilisce che i bilanci regionali devono essere il prodotto di una programmazione regionale e che questa ha come approdo effettivo, concreto e privo di ogni facile illusione, il bilancio regionale e la sua componibilità con il quadro di politica nazionale. Così un ruolo determinante viene riconosciuto al continuo dialogo con le parti sociali.

Perché questo procedimento continuo di elaborazione, di gestione e di confronto possa essere portato avanti è ugualmente importante quel riordino dei poteri centrali che spetta alla legge sulla Presidenza del Consiglio definire.

Nasce così un sistema di programmazione che, dettato dalle esigenze dell'immediato, acquista quel tipo di concretezza, che mano a mano potrà affinarsi, ma che risolve sul piano loro proprio le questioni di ordine propriamente economico, sociale e istituzionale che, intrecciandosi fra di loro, — come dicevamo all'inizio — paralizzano la vitalità del sistema e la nostra capacità di iniziativa.

Lo scorso anno, stagione di progetti, pur dando anche noi il nostro modesto contributo a quelle discussioni, chiarimmo che il rischio insito in tutti i progetti è quello dell'utopia, la pretesa cioè di imprigionare la storia e di finire invece sospinti dal determinismo dei fatti. Oggi che le discussioni riprendono, intorno al tema della « terza via », vorremmo avvertire che il vero pericolo non è in questi dibattiti, perché sempre deve essere sveglia il nostro spirito critico su quello che siamo

chiamati a fare. Il pericolo vero è un altro: è che ci si lasci travolgere — e certe discussioni di questo anno, in Assemblea o in Commissione o in sedi non parlamentari, ce lo hanno fatto avvertire — da uno statalismo empirico, mentre si rispolverano i vessilli di un liberalismo ideologico o moralistico.

Un programma come quello indicato ripropone indubbiamente, come abbiamo visto nella sua impostazione generale e nei suoi corollari operativi, il tema del rapporto tra Stato ed economia, tra politica economica e mercato, tra azione pubblica ed iniziativa privata. A tale rapporto tra politica ed economia ci siamo riferiti qualche anno fa, quando si parlava di « riscoperta del mercato da sinistra » proponendo la formula del « mercato istituzionalizzato ». Il programma di Governo ha chiarito che la individuazione, lo svolgimento ed il controllo di una strategia pluriennale hanno riproposto un metodo di programmazione che sia idoneo a indirizzare, sostenere ed integrare — ma non a sostituire — un efficiente sistema di mercato che rappresenta la scelta di fondo della nostra Carta costituzionale.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro del tesoro.

PANDOLFI, Ministro del tesoro. Signor Presidente, onorevoli colleghi, anche quest'anno l'esame parlamentare del bilancio di previsione dello Stato è preceduto da una esposizione generale dei ministri finanziari. Ma, sotto la continuità formale, si celano non secondari elementi di novità.

È mutata, anzitutto, la funzione del bilancio dello Stato, nel quadro della legislazione di finanza pubblica. La presentazione contemporanea della legge finanziaria e del bilancio di previsione, l'interdipendenza tra i due testi legislativi, l'orizzonte più ampio in cui essi si collocano per la presenza, sia pure ancora scarna per quest'anno, del bilancio triennale di competenza assegnano al documento di bilancio un'importanza nuova. Mentre in passato il bilancio dello Stato

era l'espressione pura e semplice della legislazione esistente, esso riflette ora le misure contenute nella legge finanziaria, che è legge diretta ad incidere sull'assetto legislativo vigente.

Giunge, così, a compimento un processo evolutivo volto ad affermare la centralità del bilancio, che si è sviluppato negli ultimi due anni — non posso non dare, al riguardo, un caldo riconoscimento all'opera del mio predecessore, senatore Stamatì — ed ha avuto il suo approdo nella legge 5 agosto 1978, n. 468. Si sono riformate le norme della contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Si è sancita legislativamente una disciplina che si ispira a concetti e sistemazioni venuti in luce nella travagliata ma positiva esperienza recente (basti pensare al bilancio di cassa e alla nozione di settore pubblico allargato). Si è compiuto, insomma, un passo importante nella direzione di una maggiore aderenza degli istituti della contabilità generale dello Stato alla sottostante realtà della finanza pubblica.

Poiché parlo dinanzi a voi, onorevoli colleghi, vorrei sottolineare che le innovazioni introdotte, specialmente quella relativa alla legge finanziaria, conferiscono dignità nuova all'esame parlamentare del bilancio, potendo il Parlamento non soltanto meglio padroneggiare conoscitivamente uno degli oggetti primari e storicamente più rilevanti della sua competenza, ma anche determinare unitariamente l'evoluzione delle pubbliche finanze. È lecito formulare l'auspicio che ne tragga vantaggio l'azione cui siamo oggi insieme chiamati.

Si tratta, in effetti — ed è questo il secondo dato di novità —, di prendere quest'anno decisioni che sono, sì, di finanza pubblica, ma che traggono la loro giustificazione da una linea più generale di politica economica.

Il Governo ha elaborato, come è noto, una sua proposta, quale atto preliminare della propria iniziativa legislativa che oggi il Parlamento conosce attraverso i due congiunti disegni di legge, bilancio e legge finanziaria. Il documento che la esprime, in data 31 agosto e dal titolo « Una

proposta per lo sviluppo, una scelta per l'Europa », è servito per un primo confronto all'interno della maggioranza parlamentare e con le parti sociali. Mi limiterò, in questa esposizione orale, a sottolinearne alcuni punti che ritengo di maggiore rilievo.

La convinzione profonda, che sottostà alla strategia proposta dalla nostra politica economica, con un orizzonte temporale che si estende al triennio 1979-1981, si può così sintetizzare. L'economia italiana si trova ad avere da anni un corso deludente: insoddisfacente il tasso di crescita, alto il saggio di inflazione, elevati i costi sociali, soprattutto in termini di disoccupazione e di squilibri territoriali. La situazione attuale è soltanto di provvisorio equilibrio. La nostra economia versa, in realtà, in una condizione di instabilità strutturale nel senso che prima o poi, ma comunque in un ciclo breve, si allontanerà dalla presente situazione.

La questione è di sapere in quale direzione. L'analisi compiuta nel documento governativo e sulla quale non sono emersi particolari motivi di dissenso nel vario e articolato dibattito che vi ha fatto seguito, mostra che l'uscita spontanea sarebbe esattamente nella direzione in cui, per due volte negli ultimi cinque anni, si è mossa la nostra economia: è la via della ripresa inflazionistica, cui segue un inevitabile processo di stabilizzazione destinato, per altro, ad avere effimeri effetti ove non si rimuovano — come non si sono rimossi nel recente passato — i fattori che rendono strutturalmente e perciò permanentemente instabile il nostro assetto economico. La seconda via invece è quella di un'uscita guidata; essa suppone la rimozione dei fattori di instabilità strutturale: fra questi, in modo specifico, di quelli che riguardano l'evoluzione della finanza pubblica e l'andamento del costo del lavoro.

Se a ciò ci si applica, se l'obiettivo dell'azione pubblica si sposta dalla ricerca di più complessi e sofisticati strumenti per stabilizzare un'economia che si fosse ancora una volta mossa nella direzione sbagliata, al meno facile, ma assai più

vantaggioso, conseguimento di migliori condizioni strutturali, allora potrà dirsi aperta la via per una crescita stabile. Crescita stabile è economia di sviluppo in luogo di economia di stagnazione; è maggiore occupazione, è riequilibrio territoriale, è un'economia gradualmente più vicina a quella dei paesi europei e perciò tale da permettere che l'Italia partecipi all'Europa a pieno titolo.

Non ritengo necessario in questa sede ripercorrere analiticamente i punti della strategia proposta, caratterizzata dalle tre linee direttrici che riguardano rispettivamente la politica della finanza pubblica, la politica salariale e la politica del lavoro. Né penso di dover chiarire il significato dell'obiettivo dell'azione triennale in termini di maggiore occupazione, limitandomi ad osservare che le valutazioni più prudenti che sono state opposte a quelle contenute nella proposta del Governo, e giudicate troppo ambiziose, rendono semmai ancora più stringente la necessità di un mutamento di rotta. Infine, non considero essenziale entrare nelle questioni previsionali circa il profilo del triennio e l'evoluzione delle diverse grandezze. Ciò che mi preme qui sottolineare, onorevoli colleghi, è l'alternatività dei due modelli o scenari entro i quali si potrà svolgere la nostra economia. Il confronto vero è quello fra l'uno e l'altro: il primo che si è voluto chiamare di « sussultorio declino » e lungo il quale, certamente, ci muoveremmo ove non intervenissimo in tempo e risolutamente; il secondo di stabilità nella crescita. Importa meno discutere minutamente (ciò che del resto è lecito a patto che la scelta sia stata fatta con chiarezza) sul dosaggio degli ingredienti che stanno sotto la voce « stabilizzazione » e di quelli che stanno sotto la voce « crescita »; tanto più che ogni cura è stata posta, ad esempio, perché l'indispensabile operazione di contenimento del fabbisogno del settore pubblico allargato non indebolisca gli effetti di stimolo sulla domanda interna esercitati dalla finanza pubblica nel suo complesso. Il vero problema è di sapere se si è disposti a pagare ancora il prezzo delle linea

alternativa a quella certamente suscettibile di miglioramenti che si è proposta.

Tale linea alternativa è iscritta nel nostro recente passato e nel presente. Espresa sinteticamente nelle cifre del prodotto nazionale lordo, essa non è esattamente quella della « crescita zero », da molti, qualche tempo fa, temuta. Si situa piuttosto, con moto oscillatorio, intorno ad un tasso di sviluppo del 2-3 per cento. La oscillazione riflette il ritmo con il quale alla riaccensione inflazionistica segue la manovra di stabilizzazione. Ma il sistema tende a chiudersi in se stesso, incapace di muoversi verso una vera crescita. Il clima, lungo questa linea, è clima di incertezza, cioè di debole propensione ad investire. Elevato è il grado di flessibilità che ciascun operatore e ciascun settore tende ad assicurarsi per essere sempre in grado di rispondere ad esigenze non prevedibili. Questa flessibilità significa un livello medio più elevato di liquidità, di capitale inutilizzato, di lavoratori sottoccupati; significa costi unitari più alti. Per il timore di ritrovarsi con capacità inutilizzate, gli imprenditori rinunziano spesso a nuove iniziative. Rafforzano questa rinuncia la scarsa elasticità del sistema di relazioni industriali e l'insufficiente mobilità del lavoro.

L'alto livello di inflazione, a sua volta, è fattore di incertezza e perciò di stagnazione. Quando il tasso di inflazione è moderato, il ventaglio di incertezza delle attese intorno ad essa è limitato: potrà ad esempio variare fra il 3 e l'8 per cento. Ma quando l'inflazione è dell'ordine del 20 per cento, il ventaglio di incertezza può variare anche tra il 10 ed il 40 per cento. Nessuno sa a quali prezzi acquisterà o venderà beni, a quali tassi di interesse chiederà o fornirà credito. Ogni calcolo di economicità diventa difficile. Vi è incertezza soprattutto per i prezzi relativi, in quanto alcuni beni possono rincarare molto, altri assai meno. In tali condizioni, è inevitabile che la propensione ad investire si abbassi ulteriormente.

Questo è lo scenario che ha contraddistinto la nostra economia, praticamente a far tempo dal 1973. È pur vero che la

nostra economia sembra avere ormai assorbito il disavanzo petrolifero e che nel settore delle imprese, le piccole e medie, muovendosi in condizioni più flessibili, hanno assicurato una certa tenuta produttiva; senza contare le zone grigie del sistema, il lavoro nero ed altri espedienti di sopravvivenza. Ma ora c'è da chiedersi se così deve continuare ad essere la nostra economia; se si deve preferire la rassegnazione a duri sacrifici comunque imposti, alla scelta consapevole dei minori sacrifici necessari per uscire dalla crisi; se si è disposti ad accettare ancora gli alti costi sociali della disoccupazione e dell'accentuato distacco del Mezzogiorno dalle zone più favorite.

Che la scelta si imponga, non in astratto ma di fronte ad una situazione reale che appartiene non meno alle presenti che alle passate condizioni della nostra economia, è dimostrato dallo stesso andamento dell'anno in corso. Ne risulta un quadro di relativo equilibrio precario intorno a livelli insoddisfacenti di crescita. Il tasso di inflazione del 1978, per quanto riguarda i valori a distanza di dodici mesi, si aggira intorno all'8 per cento per i prezzi all'ingrosso, e sopra il 12 per quelli al consumo. Non si avvertono segni di un moto discendente sotto questi livelli. Meno sostenuta rispetto alle attese è stata la ripresa produttiva che si era delineata all'inizio dell'anno. Dopo un aumento del 2,2 per cento nel primo trimestre, in confronto all'ultimo trimestre dell'anno precedente, nel secondo l'indice della produzione industriale è cresciuto soltanto dello 0,5 per cento; il risultato complessivo del primo semestre 1978, leggermente positivo rispetto al secondo semestre 1977, è stato inferiore del 3,2 per cento al primo semestre dello scorso anno.

Sulla base delle più recenti indagini relative agli ordinativi e al fatturato, l'evoluzione della domanda interna osservata nei primi sei mesi dovrebbe essersi rafforzata nel terzo trimestre, così da consentire un miglioramento dell'attività produttiva, che si gioverebbe anche dell'avvenuto smaltimento di parte delle eccedenze nelle scorte di prodotti finiti rispetto

ai livelli normali. Ai modesti incrementi produttivi ha fatto inevitabilmente riscontro una flessione dell'occupazione, in termini di lavoratori occupati, ed in termini di ore come indica l'accresciuto ricorso ad interventi della Cassa integrazione guadagni.

Sotto l'aspetto finanziario, il fenomeno più preoccupante è l'espansione a tassi crescenti del fabbisogno del settore pubblico allargato, giunto nei primi otto mesi dell'anno a 16.100 miliardi, contro i 10.600 del corrispondente periodo del '77, al netto delle regolazioni di debiti pregressi. Il fabbisogno complessivo dell'intero settore toccherà nell'anno la cifra di 33.500 miliardi con una percentuale del 16,5 per cento rispetto al prodotto interno lordo. Si determina perciò, nell'ultima parte dell'anno, un addensamento delle occorrenze, da finanziare con il ricorso al mercato, in una misura che giustifica i motivi di allarme indicati nella proposta governativa.

L'evoluzione combinata dell'attività produttiva e dei pagamenti del tesoro si è tradotta nei primi cinque mesi dell'anno in una stazionarietà della domanda di credito del settore privato, in particolare di quella di prestiti bancari. Si è formato un margine inutilizzato nel massimale sui prestiti in lire e si sono determinate condizioni favorevoli alla riduzione dei tassi bancari. Negli ultimi tre mesi, i primi dati disponibili indicano un accenno di ripresa dei prestiti bancari, che potrebbe dipendere da più favorevoli aspettative sull'andamento della produzione.

Gli aspetti positivi dell'evoluzione economica dell'anno in corso sono costituiti essenzialmente dall'andamento della bilancia dei pagamenti (avanzo di 4.800 miliardi di lire nei primi otto mesi, in confronto con un avanzo di 400 nello stesso periodo dell'anno precedente) e dal connesso miglioramento della posizione complessiva verso l'estero (aumento di 2,7 miliardi di dollari delle riserve in valuta convertibile e riduzione di 2,4 miliardi di dollari dei debiti ufficiali verso l'estero).

Non si può, però, tacere la circostanza che alla base del miglioramento della

bilancia dei pagamenti sta in larga parte un andamento debole delle importazioni, collegato allo stentato ritmo della produzione. Le importazioni sono aumentate in valore del 4,5 per cento nei primi sette mesi del 1978, rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente. Sono pertanto diminuite in quantità.

L'anno in corso presenta dunque un profilo complessivamente debole, come quello di un anno nel quale persistono gli effetti dell'ultima manovra stabilizzatrice avutasi nell'ultima parte del 1976 e nella prima del 1977. La possibilità di realizzare il tasso di crescita capace di portare lo sviluppo del prodotto interno lordo al 2 per cento nella media del 1978, come previsto nella relazione previsionale e programmatica, è legata ad una sensibile accelerazione produttiva nell'ultima parte dell'anno.

A sua volta l'avanzo di 4.400 miliardi della bilancia dei pagamenti di parte corrente, previsto per l'intero 1978, è coerente con un aumento consistente delle importazioni negli ultimi mesi dell'anno. Ove ciò non si verificasse, l'avanzo potrebbe rivelarsi superiore.

Il quadro non sarebbe tuttavia completo se non si aggiungesse una notazione che ha stretto riferimento con le possibilità offerte dalla linea alternativa contenuta nella proposta del Governo.

Fattore essenziale è la logica delle aspettative. Al di là dei benefici diretti che le politiche proposte dal Governo possono determinare, debbono valutarsi i benefici indiretti, ma non per questo meno effettivi. Esistono alcuni sintomi che indicano come nelle ultime settimane si sia determinato un certo miglioramento nelle attese. Sembra rianimarsi la propensione a investire e, almeno per alcuni settori, ad investire nel Mezzogiorno.

Rientra nelle rilevazioni che stanno più direttamente nella sfera di osservazione del tesoro, un sintomo specifico che sembra manifestare un atteggiamento dei risparmiatori influenzato da diverse aspettative rispetto al passato e da maggiore fiducia.

Non soltanto condizioni oggettive, come il miglioramento superiore al previsto della bilancia dei pagamenti e l'abbassamento di un punto del tasso ufficiale di sconto, interpretato probabilmente — e non a torto — come il gesto di un Governo che crede nella sua politica, ma anche ragioni soggettive, legate forse alla valutazione di prospettive più sicure, derivanti da alcuni primi consensi alla proposta di politica economica, hanno creato una situazione favorevole all'offerta al pubblico di un nuovo prestito di buoni del tesoro poliennali per l'importo di 2.857 miliardi. Ciò nel quadro delle misure dirette a fronteggiare le forti occorrenze del tesoro, che emergono, come ho ricordato, in questo ultimo trimestre dell'anno.

La Banca d'Italia ha assunto a fermo il prestito e ne ha offerto al pubblico una prima *tranche* di 750 miliardi, che è stata assorbita in soli tre giorni, e successivamente una seconda dello stesso importo. Il confronto con i precedenti prestiti di buoni poliennali, emessi nel gennaio e nell'aprile dell'anno in corso, permette di valutare il successo della presente emissione. Infatti, nei primi cinque giorni dal lancio dei tre prestiti (gennaio, aprile ed ottobre), le sottoscrizioni sono state rispettivamente di 470, 588 e 974 miliardi. In particolare, l'apporto del pubblico è stato di 276, 204 e 682 miliardi. Ciò denota un miglioramento nelle aspettative di inflazione. Ove queste si consolidassero in modo significativo, si potranno sollecitare verso il basso i tassi di interesse, operazione per il momento non ancora consigliabile.

Sembra lecita una parola di commento. La politica monetaria e creditizia potrà diventare più attiva, potrà mettere in moto importanti meccanismi di appoggio ad una politica di sviluppo nella stabilità, quanto più si determinerà un effettivo e coerente avanzamento sui vari fronti indicati per una politica di crescita stabile. Il ministro del tesoro non ha altra ambizione che questa. Egli chiede di sostituire alle tradizionali manovre di stabilizzazione e all'uso congiunto di secche

frenate monetarie, creditizie e valutarie, una politica nuova, in una diversa e più positiva direzione. Ma perché ciò sia possibile, onorevoli colleghi, le parti politiche, le parti sociali, il paese devono concorrere a porne le condizioni. Posso assicurare la Camera che, ove ciò accadesse, né il ministro del tesoro, né la Banca d'Italia per la parte di sua competenza, avrebbero esitazioni ad intervenire. Come e con quali strumenti è indicato nell'ultima parte della proposta governativa, sotto il titolo « Un orizzonte più largo ».

È necessario che il discorso si appunti ora più specificamente sulle misure di finanza pubblica contenute nel disegno di legge finanziaria e tradotte nelle cifre del bilancio dello Stato per il 1979.

Come è noto, la proposta governativa stabilisce per il 1979 un aumento degli investimenti pubblici e degli investimenti finanziati pubblicamente per una spesa aggiuntiva di cassa, rispetto a quella derivante dalla legislazione in atto, dell'ordine di 2250 miliardi. Contestualmente è prevista una riduzione del fabbisogno del settore pubblico allargato per 8.350 miliardi, da conseguire mediante contenimento della progressione della spesa corrente, maggiori entrate, eliminazione di distorsioni nella funzione di intermediazione finanziaria del tesoro.

Il fabbisogno complessivo scenderebbe in tal modo dai 43.720 miliardi, risultanti da una previsione a legislazione invariata, a 37.620 miliardi, con una diminuzione netta di 6.100 miliardi. La quota del fabbisogno complessivo sul prodotto interno lordo scenderebbe dal 16,5 per cento del 1978 al 15,7 per cento del 1979.

A legislazione invariata, la percentuale del fabbisogno nel 1979 rispetto al prodotto interno lordo toccherebbe il livello del 18,2 per cento. Tuttavia, l'operazione è congegnata in modo, come si è detto, che non si attenui lo stimolo sulla domanda interna esercitato dalla finanza pubblica.

Una parte notevole delle misure previste analiticamente nel documento governativo e riassunte nelle sopraesposte cifre

di sintesi, è contenuta nel disegno di legge finanziaria.

Le disposizioni della finanza locale sviluppano, come è noto, la linea di contenimento della spesa corrente, già attuata l'anno scorso. Vengono fissati vincoli complessivi di spesa, tali da consentire per la spesa corrente, esclusa quella per il personale, soltanto un adeguamento al maggiore livello dei prezzi. Nell'insieme, si rende realizzabile in questo settore una riduzione dell'ordine di 500 miliardi rispetto ad una proiezione in assenza di correttivi.

Nel settore delle gestioni previdenziali le norme contenute nel disegno di legge rappresentano uno stralcio, ad effetto più immediato, del generale provvedimento di riforma che viene presentato contestualmente alla legge finanziaria. L'effetto delle diverse disposizioni sulla riduzione del disavanzo delle gestioni si può sintetizzare nella cifra di 2.400 miliardi indicata nella proposta governativa. Il contenimento di spesa per il 1979 sarà per altro inferiore a quello che si realizzerà quando saranno a pieno regime le norme di cui è prevista una graduale attivazione.

Nel settore della sanità il disegno di legge finanziario fissa il vincolo complessivo di spesa determinando l'ammontare del concorso statale. Con la politica dei pagamenti da parte del tesoro, attuata in questi ultimi mesi, si sta determinando per gli enti ospedalieri una situazione nuova caratterizzata da tempestive erogazioni e dalla regolazione dei debiti pregressi. Essa determinerà nel 1979 da un lato una riduzione del carico per gli interessi e dall'altro l'introduzione di limiti di cassa sul versante della spesa. Si avranno inoltre gli effetti di economia derivanti dall'introduzione del *ticket* sui prodotti farmaceutici. L'insieme delle misure situa intorno ai previsti 1.500 miliardi il contenimento della spesa.

Il disegno di legge contiene anche disposizioni che stabiliscono maggiori disponibilità finanziarie per investimenti, in coerenza con il carattere della manovra complessiva a cui si è fatto cenno. Tali disposizioni riguardano il settore dei lavori pub-

blici (alle autorizzazioni di spesa previste per il programma triennale straordinario corrisponderà un flusso di cassa per 700 miliardi nel 1979), l'ANAS per un programma triennale di interventi (flussi di cassa per il 1979 cifrati in 300 miliardi), la Cassa per il Mezzogiorno rifinanziata non solo per portare a compimento i programmi in corso, ma anche per l'avvio di ulteriori iniziative (3.600 miliardi di autorizzazioni aggiuntive di spesa e 500 miliardi di spesa di cassa aggiuntiva per il 1979).

Il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla proposta governativa è assicurato non soltanto dalle misure contenute nella legge finanziaria, ma anche da separati provvedimenti.

Il Parlamento potrà avere il completo quadro di raccordo in occasione del dibattito che si aprirà congiuntamente sul bilancio di previsione dello Stato per il 1979 e sul disegno di legge finanziaria. Premesso che le cifre indicate nella proposta governativa sono in termini di cassa, mentre quelli della legge finanziaria sono in termini di competenza, si può affermare sin d'ora che se la legge finanziaria sarà approvata in modo da rispettare, pur con i necessari miglioramenti, le cifre che ne derivano, i risultati di finanza pubblica corrisponderanno come ordine di grandezza in termini globali e voce per voce agli obiettivi indicati nella proposta per una crescita stabile della nostra economia.

Esiste dunque coerenza tra le indicazioni governative da una parte, come formulate nel documento citato, e bilancio dello Stato e legge finanziaria dall'altra. Ciò può considerarsi come un primo risultato positivo, almeno per l'area di preliminare consenso che ha permesso al Governo di tradurre i suoi propositi in iniziativa legislativa. Ma dobbiamo essere consapevoli, onorevoli colleghi, che altri, difficili passi dovranno seguire e che essi investono una responsabilità che tocca praticamente tutti i protagonisti della vita del paese.

Confido che il Parlamento saprà recare la sua superiore sanzione all'indirizzo contenuto nei due testi fondamentali che ora sono sottoposti al suo esame. Non è questione, come è ovvio, di confermare alla lettera le singole disposizioni; è questione di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Ho il dovere di ricordare che quanto previsto nella legge finanziaria si colloca al livello minimo indispensabile perché possa dirsi iniziato il processo di riconduzione degli aggregati finanziari pubblici verso livelli compatibili con una linea di sviluppo per la nostra economia; quindi, di maggiori investimenti, di maggiore occupazione, di riequilibrio a favore del Mezzogiorno. Esistono le condizioni di consenso politico. Esiste una maggioranza parlamentare che ha la sua ragion d'essere in una politica di unità e di solidarietà nazionale. Essa è dinanzi al suo vero banco di prova.

Il Governo, per parte sua, è conscio delle responsabilità che gli competono. Non è lontana la scadenza del 31 dicembre, entro la quale, come ha ricordato il ministro del bilancio, dovrà essere elaborato il piano triennale, cioè un insieme coordinato di azioni programmatiche che in particolare renda possibile, attraverso investimenti pubblici effettivi, il dispiegarsi di uno degli elementi essenziali dello sviluppo.

Il piano triennale, vincolante per l'azione pubblica, sarà, insieme, importante quadro di riferimento per gli operatori del settore privato. In esso prenderanno rilievo le necessarie azioni correttive e di riequilibrio, specialmente territoriale. Parallelamente, si dovrà attivare una coraggiosa operazione di snellimento delle procedure, in modo speciale di quelle che, inefficaci ai fini del controllo pubblico, si traducono in appesantimenti e inceppamenti della libera attività di impresa.

È vicina la scadenza del 31 gennaio 1979, data in cui il Governo presenterà un primo schema di proposte per la pubblica amministrazione. Il compito, a questo riguardo, è immenso. Si tratta di por-

re riparo ad una condizione che, nel contempo, è di ostacolo all'efficienza pubblica e penalizzante per i dipendenti dello Stato. È necessaria anche una progettazione nuova dell'assetto retributivo: si registrano non senza allarme avanzamenti di singoli settori, pur in presenza di fondate ragioni, ma senza un collegamento al quadro di insieme. Il Governo, infine, non può non porre tutta la sua attenzione sui negoziati tra sindacati dei lavoratori e organizzazioni degli imprenditori, per il rinnovo dei grandi contratti nazionali: anche su questo fronte la posta in gioco è di estrema rilevanza.

La proposta di politica economica del Governo associa agli obiettivi di sviluppo nella stabilità l'opzione per l'Europa. Desidero cogliere l'occasione, che mi è offerta da questa esposizione preliminare, per chiarire il punto di vista italiano sulla questione del nuovo sistema monetario europeo, che si presenta come il primo punto di approdo dei propositi di maggiore integrazione per i paesi dell'area comunitaria. L'idea di rilanciare il processo verso una zona caratterizzata da una maggiore disciplina dei cambi si è sviluppata nel corso di quest'anno, a partire dal Consiglio europeo di Copenaghen. In seguito alle consultazioni svoltesi successivamente tra i nove paesi membri, collegialmente e bilateralmente, si è raggiunta, nel Consiglio europeo di Brema dello scorso luglio, una intesa di massima. Essa prevede l'istituzione di un nuovo sistema monetario europeo e provvedimenti complementari, necessari a sostenere le economie meno prospere. Si è deciso, in particolare, di procedere speditamente alla definizione dello schema operativo del sistema monetario e delle misure complementari, così da giungere ad una decisione finale nel Consiglio europeo di Bruxelles, del dicembre prossimo.

L'adesione italiana di principio al progetto di stabilizzazione monetaria ha avuto alla base un'attenta considerazione dei benefici netti complessivi che potrebbero derivarne. In primo luogo, i paesi più prosperi potrebbero superare l'eccessiva

cautela usata negli ultimi anni nel ridare slancio alle proprie economie. Inoltre si renderebbe possibile l'intensificazione degli sforzi per l'unificazione dei mercati intercomunitari. Si darebbero infine più sicuri punti di riferimento per le imprese. Sotto il profilo strettamente valutario, e per quanto ci riguarda, il nuovo sistema, ove disponesse di ampi meccanismi di finanziamento, dovrebbe risultare in grado di assicurare una difesa più efficace della nostra moneta dagli attacchi speculativi, limitando le spinte inflazionistiche che nascono da ingiustificati deprezzamenti del tasso di cambio.

Ma siamo ugualmente consapevoli dei vincoli che il nuovo sistema può porre all'evoluzione di breve e di lungo periodo della nostra economia. L'attenzione va rivolta alle limitazioni nell'impiego della manovra del tasso di cambio, alle rigidità addizionali nell'uso delle leve monetarie e di bilancio, ai possibili pericoli deflazionistici insiti nella gestione del sistema monetario europeo, soprattutto nella fase iniziale, in presenza di situazioni economiche assai diverse nei singoli paesi.

Alla luce di queste considerazioni, ci siamo battuti perché nei negoziati per la costituzione del nuovo sistema si procedesse contestualmente lungo le tre direttrici: gli accordi di cambio, il Fondo monetario europeo, le misure a favore delle economie meno prospere; con l'avvertenza che esigenze minime insoddisfatte in uno dei tre settori non possono essere compensate da concessioni negli altri.

La posizione italiana nel corso dei negoziati si è orientata verso una configurazione del nuovo sistema monetario tale da riflettere i seguenti requisiti fondamentali: risultare, anzitutto, un sistema realistico e duraturo, in quanto un suo insuccesso comporterebbe gravi ripercussioni sul funzionamento del sistema monetario internazionale, sull'avvenire e sulle possibilità di avanzamento della costruzione economica europea e sulle condizioni dei singoli paesi; racchiudere tutte le monete comunitarie, per non accentuare le divergenze di andamento delle rispettive economie; non isolarsi né contrapporsi, nel contesto del

sistema monetario internazionale, rispetto ad altre aree valutarie; stabilire, nel caso di deviazione degli andamenti di cambio, una equilibrata distribuzione degli oneri di aggiustamento tra paesi in disavanzo esterno e paesi in avanzo; mantenere un adeguato grado di flessibilità, almeno nella fase transitoria verso un sistema più rigido, non soltanto con riferimento alle possibilità e procedure di modifica delle parità centrali, ma anche in relazione all'ampiezza dei margini di fluttuazione consentiti; essere sorretto, infine, da accordi finanziari sufficientemente ampi, in vista della creazione di un vero e proprio Fondo monetario europeo.

L'allegato al comunicato di Brema indicava come caratteristica fondamentale del sistema monetario europeo il fatto che l'*ECU*, lo scudo europeo, avrebbe dovuto costituire il centro del sistema. Di questa affermazione di principio sono state tuttavia proposte, dopo Brema, due interpretazioni estreme, che conducono a due modelli assai diversi.

Il primo modello, conseguente alla prima interpretazione, presenta le seguenti caratteristiche: l'*ECU* è il perno del sistema, nel senso che rappresenta sia il metro di riferimento rispetto al quale sono definiti i tassi di cambio centrali e i margini di fluttuazione, sia il numerario del sistema stesso. Inoltre, l'*ECU* si identifica con l'*UCE*, cioè con l'unità di conto europea di tipo « paniere », cioè con una formula che racchiude quantità fisse di monete comunitarie.

Nell'esame tecnico si è accertato che questa configurazione implica nel suo funzionamento sia asimmetrie di andamenti, sia alcune importanti difficoltà operative. In particolare, il modello consente che una valuta possa raggiungere il margine di fluttuazione senza che nessun'altra si collochi al margine opposto. In tal caso, ove il paese della moneta deviante intervenga, come è previsto, mediante acquisto o vendita di valute comunitarie, si pongono in essere posizioni di debito o credito involontarie per i paesi le cui monete sono utilizzate per gli interventi. Il risultato è che si riversa unilateralmente

sugli stessi paesi l'onere dell'aggiustamento. In un sistema monetario incentrato sull'*ECU*, rappresentato dalla *UCE*, le singole monete hanno pesi diversi, stabiliti inizialmente in ragione del rilievo delle rispettive economie e variabili nel tempo, nel senso di una loro diminuzione per le monete che si deprezzano e di un loro aumento per le monete che si apprezzano. Ne derivano asimmetrie di funzionamento del sistema, in quanto la moneta dal maggior peso relativo disporrà di un margine di fluttuazione più ampio in termini di rapporti di cambio bilaterali con le altre monete. La modifica delle parità centrali, l'uscita temporale di una valuta dal sistema, il mantenimento di margini di oscillazione allargati per le monete attualmente fluttuanti pongono, in questo quadro, problemi tecnici di particolare difficoltà.

Il secondo modello di interpretazione dello schema compreso nell'allegato di Brema, prevede, invece, la fissazione di un sistema di parità monetarie bilaterali rispetto alle quali vengono fissati i margini di fluttuazione di intervento; inoltre l'impiego dello *ECU* soltanto per la definizione delle parità monetarie bilaterali. Il sistema di parità è suscettibile, in questo caso, di modifiche analogamente a quanto avviene all'attuale « serpente monetario » tra alcuni paesi della CEE.

Questo modello, anche alla luce delle norme che dovrebbero regolare le funzioni del Fondo monetario europeo, tende a minimizzare il luogo dello *ECU* e conduce ad un sistema sostanzialmente identico all'attuale « serpente », differendone soltanto per il fatto di essere esteso a tutte le monete comunitarie e sostenuto da facilitazioni creditizie maggiori di quelle oggi disponibili.

Nei negoziati tecnici è apparso presto evidente che i due modelli erano tali da non poter raccogliere l'unanimità dei consensi. Nell'ultimo Consiglio dei ministri finanziari della Comunità tenutosi il 18 settembre, si è raggiunta, sulla base di alcune proposte della delegazione belga, una formula di riconciliazione fondata su due principi. Primo: i margini di fluttuazione

monetaria massima saranno stabiliti su base bilaterale, tramite il riferimento ad un *ECU* che sarà composto da un « paniere » di monete comunitarie con una struttura da precisare. Secondo: il divario delle singole monete dall'*ECU*, costantemente calcolato, servirà a determinare il loro grado di divergenza dal baricentro monetario. Sulla base di questo indicatore di divergenza si metterà in moto il processo di aggiustamento che coinvolgerà, secondo modalità ancora da definire, gli indirizzi delle politiche economiche e monetarie.

L'appoggio di principio, dato da parte italiana alla formula di riconciliazione, si ricollega all'intendimento di orientare le soluzioni tecniche verso un sistema monetario che abbia i requisiti indicati in precedenza. In modo particolare ci sembra condizione non rinunciabile, per una nostra partecipazione al nuovo sistema di cambio, che esso sia diverso dall'attuale « serpente » che si è dimostrato, alla luce delle disparità reali, finanziarie e monetarie esistenti tra i paesi della Comunità, troppo rigido, privo di effettiva capacità di coesione e troppo esposto ad attacchi speculativi. D'altro lato occorrerà trovare formule tecniche che siano in grado di assicurare concreta simmetria e convergenza nei processi di aggiustamento dell'economie dei paesi della Comunità, in modo da impedire che il sistema comporti una tendenza deflazionistica.

Ci sembra possibile, in concreto, ottenere questi risultati agendo in due direzioni: stabilendo, in primo luogo, nei rapporti bilaterali delle monete, margini di fluttuazione sufficientemente ampi e prevedendo, in secondo luogo, che l'indicatore del grado di divergenza di ogni singola moneta, rispetto all'*ECU*, costituisca segnale di allarme al superamento di un margine relativamente ridotto e che all'allarme seguano precise procedure di aggiustamento sotto forma sia di interventi sul mercato dei cambi, sia di azioni di politica economica interna.

Su questi aspetti tecnico-valutari le trattative sono in corso e sono lungi dal-

l'aver raggiunto risultati definitivi. Ciò vale anche per la costituzione del Fondo monetario europeo, alle cui funzioni e capacità finanziarie alcuni paesi intendono attribuire un ruolo limitato, troppo limitato a nostro giudizio. Da parte italiana si mira ad ottenere la creazione di un organismo di portata e capacità operative ampie. Si riconosce che sussistono difficoltà pratiche e giuridiche per una rapida istituzione del fondo nel suo assetto definitivo. In considerazione di ciò, si propone un quadro istituzionale provvisorio che assicuri per altro, sin dall'avvio del sistema monetario europeo, lo svolgimento delle funzioni fondamentali di sostegno degli accordi di cambio.

Nel dare al consiglio europeo di Brema la nostra adesione di principio ad uno schema di stabilizzazione dei rapporti di cambio intracomunitario, non potevamo trascurare i vincoli che una disciplina monetaria ed economica più rigida di quella consentita dall'attuale regime di fluttuazione delle monete avrebbe posto alle economie meno prospere nel perseguimento dei loro obiettivi.

La recente esperienza mostra che in alcune economie più prospere della comunità la preminenza accordata a traguardi di stabilità, per altro in gran parte raggiunti, ha ostacolato un maggiore slancio produttivo e di riflesso una più elevata crescita della domanda mondiale di beni e di servizi. Occorre evitare che per effetto dell'osservanza dei nuovi accordi monetari le economie meno prospere siano vincolate a tassi di espansione economica distanti da quelli necessari ad un pieno utilizzo delle risorse disponibili e ad una maggiore convergenza dei livelli di sviluppo economico.

Se il nuovo sistema deve rappresentare una durevole struttura che accolga tutte le monete comunitarie, è dunque necessario non solo assicurare l'accettazione di alcuni punti fermi per quanto riguarda gli accordi di cambio, ma predisporre an-

che particolari provvedimenti diretti a rendere meno onerosa la partecipazione all'accordo da parte delle economie meno prospere. A questo principio è dato ampio riconoscimento nel comunicato di Brema, che prevede lo studio di misure parallele per rafforzare le economie meno prospere, e dichiara che questi provvedimenti saranno fondamentali per la riuscita della zona di stabilità monetaria.

Nei non facili negoziati e nelle discussioni seguite all'accordo di Brema e tuttora in corso, da parte italiana si è molto insistito sull'esigenza di procedere simultaneamente alla elaborazione sia delle misure tecniche inerenti al funzionamento del meccanismo monetario, sia delle misure di sostegno alle economie meno prospere. È essenziale che sia fissato il principio della simmetria nell'aggiustamento degli indirizzi economici in caso di divergenza nella evoluzione dei tassi di cambio. Ciò implica che se il paese è in disavanzo esterno deve perseguire politiche volte al riequilibrio interno ed esterno, riducendo in particolare le spinte inflazionistiche; non minore impegno deve essere posto dal paese in avanzo nell'attuare una adeguata manovra di espansione della domanda interna.

Va aggiunto che il fabbisogno delle economie meno prospere di una crescita più celere rispetto alle altre non può essere soddisfatto se non con l'ausilio di flussi esterni di capitali. Mi riferisco soprattutto a quelli costituiti dalle eccedenze di risparmio, formatesi nelle economie più favorite della Comunità. La realizzazione di questi circuiti finanziari non può essere affidata unicamente o prevalentemente al libero movimento dei capitali privati, in quanto questi flussi finanziari risultano difficilmente orientabili nella direzione delle economie meno prospere. Appare pertanto necessario che la Comunità compensi la più rigida disciplina economica implicita nel sistema monetario, garantendo adeguati trasferimenti di risorse a favore

dello sviluppo delle economie meno prospere.

Per la selezione dei paesi beneficiari, da parte italiana si sostiene, ottenendo su questo punto un ampio consenso, la predominanza del criterio del livello del reddito *pro capite*, al quale si affiancano con carattere complementare quelli del grado di disoccupazione, della gravità dei problemi di sviluppo regionale e del disavanzo strutturale della bilancia dei pagamenti.

Le risorse reali rese disponibili con questi trasferimenti saranno destinate, per quanto riguarda il nostro paese, al finanziamento di progetti di investimento di rilevante interesse economico e sociale e con finalità preminenti di riequilibrio territoriale.

Ecco in sintesi, onorevoli colleghi, il quadro delle posizioni che abbiamo sostenuto e ci apprestiamo a far valere nelle sedi multilaterali e bilaterali della Comunità.

Ma non posso concludere senza ricordare che la condizione ultima perché l'Italia possa partecipare con successo all'integrazione monetaria europea è la stessa condizione che vale per il raggiungimento dell'obiettivo interno di una crescita stabile. Se non miglioreremo le condizioni della nostra economia, non ridurremo il differenziale di crescita dei prezzi e di andamento del costo del lavoro tra noi e gli altri paesi della Comunità, condizione perché risulti praticabile per noi una maggiore disciplina del cambio. Dipenderà dalla saggezza politica e tecnica delle autorità dei nove paesi assicurare al futuro assetto monetario la capacità di accogliere economie diverse per grado di sviluppo e di stabilità. Ma se la nostra economia non si avvierà su un diverso sentiero, non basteranno elementi di flessibilità ad assicurare la possibilità di permanere nel nuovo sistema. Né è pensabile, ed è del resto da noi rifiutato, che all'Italia sia dato qualcosa di simile ad uno statuto monetario speciale: ciò equivarrebbe alla preven-

VII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 10 OTTOBRE 1978

tiva ammissione della nostra incapacità di recupero.

Onorevoli colleghi, l'appuntamento europeo alza la posta della nostra sfida. Se fallissimo, al danno dell'inflazione e della disoccupazione si aggiungerebbe quello economico, politico e culturale di un rapporto con l'Europa precario sino alla relegazione. Se, invece, avremo successo, la nostra situazione uscirà rafforzata e garantita (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È così esaurita l'esposizione economico-finanziaria e l'esposizione relativa al bilancio di previsione.

La seduta termina alle 12,15.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI
Avv. DARIO CASSANELLO

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. MANLIO ROSSI