

## PREMESSA

ONOREVOLI COLLEGGI. — La relazione previsionale e programmatica per il 1980 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, illustra la politica economica che il Governo intende perseguire nel prossimo difficile anno per frenare, da un lato, le tendenze al ristagno e per impedire, dall'altro, un disordinato processo inflazionistico.

Le informazioni sulla situazione dell'economia mondiale sono sempre meno ottimistiche: la natura e la durata della crisi americana appaiono di più difficile lettura e il punto di svolta verso una ripresa produttiva si sposta nel tempo, dalla seconda metà dell'80 alla fine dell'80, agli inizi dell'81.

Un Paese dopo l'altro si allinea nella decisione di combattere l'inflazione attraverso restrizioni della domanda, operata mediante tagli monetari e fiscali. Manca a livello mondiale una *leadership* autorevole che impedisca che le decisioni degli uni siano frustrate dalle reazioni degli altri.

All'orizzonte si profilano, nel mercato del petrolio, crisi sempre più frequenti che oggi sono al di fuori della possibilità di concreti interventi da parte dei paesi consumatori. Non solo si prospettano ulteriori aumenti di prezzo, ma anche possibili difficoltà nei rifornimenti che, se anche di breve durata, potrebbero causare gravissimi danni alla nostra economia ancora troppo legata alle importazioni di greggio. Incomincia un decennio difficile.

Nessun paese può pensare di aver acquisito, una volta e per sempre, diritto ad un alto *standard* di vita se non è capace di riconquistarselo ogni giorno con la sua inventiva, la sua laboriosità, la sua capacità di adattarsi alle mutevoli condizioni internazionali.

Il progresso economico non è un dato assicurato ed il solo problema rilevante non è quello di dividerne i frutti tra i partecipanti al processo produttivo.

La crisi attuale ci obbliga a riflettere sulla decadenza di altre civiltà che, per la rigidità della loro struttura sociale, sono state incapaci di evolversi di fronte alle sfide dei mutamenti economici esterni.

Il nostro Paese, di fronte alle difficoltà di queste nuove situazioni, ha risposte che sono in parte adeguate ed in parte insufficienti. Molti settori produttivi si sono rinnovati, molte imprese hanno per la prima volta affrontato con successo i rischi del commercio internazionale. Dall'altra parte però alcune tradizionali rigidità nei comportamenti delle imprese e delle forze sociali hanno « congelato » dentro settori in declino mano d'opera, capacità imprenditoriale e capitali che avrebbero dovuto essere meglio utilizzati in altre direzioni.

Soprattutto il nostro Paese, per i suoi accentuati squilibri regionali, per le dimensioni e la struttura della sua disoccupazione, per il fatto che la quasi totalità dei lavoratori è costituita da cittadini (e non da stranieri sui quali è agevole scaricare i costi dei ridimensionamenti produttivi) non può permettersi politiche di stabilizzazione troppo violente rivolte verso l'unico obiettivo di contenere le spinte inflazionistiche, qualunque siano gli effetti di riduzione dei livelli produttivi ed occupazionali.

La politica antinflazionistica deve perciò mirare ad essere selettiva, individuando i fattori principali di crescita dei prezzi. Ciò non toglie che appare ormai errato contrapporre una politica di lotta all'inflazione a una di sostegno dell'attività produttiva. L'esperienza degli ultimi anni ha insegnato che l'inflazione è causa (e insieme effetto) dell'andamento eccessivamente mutevole dell'economia intorno a una linea di tendenza assai più bassa di quella potenziale. Le politiche di lotta all'inflazione fanno dunque parte integrante del disegno di medio termine di ripresa del processo di crescita.

Per il 1980 il Governo ha previsto una crescita della massa monetaria (M 2) compatibile con un profilo plausibile di rientro dall'inflazione nel corso dell'anno e con una realistica crescita del prodotto interno lordo.

Dopo il quadriennio 1975-78, nel quale la massa monetaria è cresciuta a saggi annuali del 22 per cento, nel 1979 e nel 1980 essa crescerà ad un saggio di circa il 16 per cento all'anno, uguale o inferiore allo sviluppo del prodotto interno lordo in termini monetari. La politica monetaria non sarà restrittiva se l'inflazione non supererà i livelli previsti, con un profilo di progressiva riduzione al passare dei mesi e con aumenti non superiori all'1 per cento mensile nella seconda metà dell'anno; la politica monetaria diverrà invece opportunamente restrittiva se la dinamica di aumento dei prezzi dovesse aumentare ulteriormente, anziché affievolirsi, e se ai prevedibili aumenti che i salari subiranno per effetto dei contratti nazionali dovessero aggiungersi forti spinte derivanti dalle rivendicazioni proposte a livello aziendale.

La politica monetaria ora delineata, l'abbondanza delle riserve valutarie, il *surplus* previsto delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, nonché i prestiti esteri per finanziare investimenti pubblici e per sostenere le esportazioni di impianti e macchinari, dovrebbero permettere di guardare con fiducia all'andamento del cambio della lira nel corso del 1980.

L'impostazione del bilancio del settore pubblico allargato doveva rispondere a due esigenze contrastanti: da un lato, ridimensionare il fabbisogno finanziario sul mercato interno per rendere praticabile una politica monetaria complessivamente non espansiva, dall'altro lato, dare un sostegno all'attività produttiva.

Il bilancio previsionale e la legge finanziaria attualmente all'esame del Parlamento costituiscono solo la prima delle tre tappe che il Governo intende percorrere per condurre il sistema verso condizioni di più solido e sicuro equilibrio. Ad essa ne dovrà seguire una seconda che consisterà in una manovra sulle tariffe pubbliche atta a contenere il carico degli squilibri di gestione che si riversano sui conti pubblici e, nello stesso tempo, consentire l'avvio immediato di indispensabili programmi

di investimento, ed infine una terza, che troverà compiuta e organica espressione nel piano triennale 1980-82 che verrà presentato al Parlamento entro il gennaio prossimo, con la quale si provvederà a definire ed attuare le misure di carattere strutturale richieste dall'affrancamento del nostro sistema dalle sempre più frequenti ed imprevedibili cadute del tasso di crescita.

Malgrado l'apprezzabile contenimento conseguito con la legge finanziaria per il 1979 e quello che deriverà dall'analoga legge per il 1980, si renderà infatti necessaria una ulteriore riduzione del disavanzo corrente e, quindi, del fabbisogno complessivo nell'ordine di 2.000 miliardi di lire. Infatti, con le misure ora sottoposte all'esame del Parlamento, il disavanzo corrente salirà ugualmente dai 16.000 miliardi di lire del 1979 a 23.700 miliardi di lire nel 1980; cifra questa che dovrà essere contenuta con i provvedimenti delle due successive tappe a 21.700 miliardi di lire. In termini di PIL, la crescita dal 6 al 7,6 per cento dovrà essere contenuta al 7 per cento. In conseguenza, il fabbisogno complessivo, che dai 37.500 miliardi di lire del 1979 salirà, malgrado la nuova legge finanziaria, a 44.800 miliardi di lire, dovrà essere contenuto a manovra interamente compiuta a 42.800 miliardi (rispettivamente 14,1, 14,4 e 13,8 per cento rispetto al PIL). In particolare, il fabbisogno da finanziare col ricorso al mercato interno, che salirà dai 36.000 miliardi di lire del 1979 a 42.300 miliardi, dovrà essere ridotto a 40.300 miliardi (13,5, 13,6 e 13 per cento rispetto al PIL).

L'azione di contenimento del fabbisogno del Settore pubblico allargato è come noto essenziale per assicurare la compatibilità con gli obiettivi della politica monetaria, e quindi per mantenere sotto controllo gli andamenti del cambio e le pressioni sui prezzi interni.

Accanto all'obiettivo della lotta all'inflazione l'altro grande obiettivo nazionale è quello di sostenere l'attività produttiva; i cicli economici si sono fatti nel corso degli anni '70 più brevi rispetto a quelli dei due decenni precedenti e, di conseguenza, le imprese sono divenute più caute nella loro politica di investimento e nella stessa programmazione della produzione.

Il Governo ritiene che un sostegno, in una fase di rallentamento dell'economia mondiale, sia opportuno ed elimini i pericoli di un ciclo più accentuato che potrebbe determinare una successiva ripresa troppo rapida dei livelli produttivi con la conseguenza di accentuare, anziché ridurre, le tendenze inflazionistiche.

Il Governo è però consapevole che non ci si possono porre obiettivi troppo ambiziosi poichè, se è possibile limitare l'impatto che proviene dall'economia mondiale, è invece assai rischioso andare in controtendenza rispetto alla congiuntura internazionale, poichè ciò potrebbe provocare seri problemi sul lato della bilancia dei pagamenti.

In un quadro così complesso e difficile il Governo è stato quindi costretto a misurare con estrema cautela le manovre di sostegno dell'economia. Tuttavia, l'impostazione della politica fiscale, le decisioni prese a sostegno e stimolo delle esportazioni, il programma straordinario dell'edilizia residenziale, le previsioni di effettivo impiego dei fondi delle leggi sulla ristrutturazione industriale da anni non utilizzate, la determinazione di adeguati obiettivi di cassa per gli investimenti del settore

pubblico, con la disponibilità ad elevarli in sede di piano triennale qualora si presentino concrete opportunità di realizzazione, potranno influenzare favorevolmente l'andamento dell'economia nei prossimi mesi, permettendo di elevare il tasso di crescita di un punto percentuale nella media del 1980 e, soprattutto, di percorrere un profilo di lieve accelerazione nel corso dell'anno che possa meglio garantire la ripresa dello sviluppo nel 1981.

La gestione, pur oculata, della politica economica nel breve termine non può consentire, di per sé, di mantenere un tasso di sviluppo di medio e lungo termine diverso da quello, piuttosto modesto, dettato dalle prospettive dell'economia mondiale per i prossimi anni.

La condizione per superare questi vincoli e per ritrovare un tasso di sviluppo di dimensioni adeguate a risolvere i nostri problemi è quella di avviare manovre di medio termine che incidano direttamente sulla nostra struttura produttiva.

È questa azione sulla capacità dell'offerta che potrà garantire, pur in un attento controllo congiunturale, la ripresa di un sostenuto ritmo di sviluppo economico e di un consistente aumento dei livelli occupazionali. Tale azione deve essere rivolta sia alle strutture dell'industria manifatturiera, sia a quei comparti industriali che producono gli *inputs* di base per il resto del sistema produttivo. Tra questi assume certamente rilievo prioritario una politica dell'energia che possa garantire la quantità necessaria a sostenere lo sviluppo del prossimo decennio. Lunghi sono i tempi di realizzazione delle capacità produttive di questo settore. Ed è con altrettanta lungimiranza che si debbono prendere oggi decisioni determinanti per tutti gli anni '80.

Questa azione sull'offerta deve inoltre proporsi come strumento di riequilibrio territoriale tra le diverse regioni del nostro Paese. Una sostenuta redistribuzione dei redditi è stata infatti realizzata negli anni passati. È però necessario che a questa si affianchi oggi una redistribuzione delle capacità produttive in modo che le regioni del Sud possano essere perequate non solo in termini di reddito e di consumi, ma anche in termini di loro contributo alla produzione nazionale.

Ulteriori strozzature allo sviluppo del nostro sistema economico sono inoltre derivate dall'ormai decennale crisi del settore dell'edilizia, che, oltre ai crescenti problemi sociali che essa comporta, determina la mancanza di quell'importante volano di crescita che ha positivamente stimolato lo sviluppo sia negli anni '50 che negli anni '60.

Questo sforzo di ristrutturazione e crescita delle capacità produttive dovrà inoltre coinvolgere anche il nostro settore agricolo, che pur con i rilevanti successi riportati in alcuni comparti, necessita ancora di una intensificazione delle tecniche di coltivazione e, soprattutto, un'adeguata espansione delle fasi di prima e seconda lavorazione e trasformazione dei prodotti.

La Relazione previsionale e programmatica per il 1980 si pone perciò già in un'ottica di medio termine. Questa è l'ottica necessaria per affrontare con soluzioni non effimere anche i problemi congiunturali. Il discorso sarà ripreso, arricchito e approfondito nel Programma triennale, che individuerà un cammino di crescita possibile per i prossimi tre anni.

PARTE I

**LA POLITICA ECONOMICA PER IL 1980**

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I

## QUADRO DI PREVISIONE E LINEE DI POLITICA ECONOMICA

## I. — IL CICLO 1977-1979 E LE PREVISIONI 1980

## 1. — LA NECESSITÀ DI UN RILANCIO NELLA STABILITÀ.

Dopo aver superato la fase critica, e per qualche aspetto drammatica, del 1976 e dopo i positivi risultati ottenuti dalla manovra di stabilizzazione congiunturale nel 1977, il governo della politica economica ha potuto, nel corso del 1978, rivolgersi al quadro strutturale del nostro sistema economico nel tentativo di formulare un disegno di medio termine che permettesse di raggiungere obiettivi di sviluppo dell'occupazione e di riequilibrio territoriale nella nuova situazione internazionale che ha preso le mosse dalla guerra del Kippur e che propone come caratteristica dominante un profilo crescente, di medio e lungo termine, dei prezzi relativi delle materie prime, ed in particolare del petrolio, associato ad una sempre più contenuta disponibilità quantitativa di tali prodotti.

Il successo della risposta che i paesi industriali sono chiamati a dare a questo nuovo, e ancora parzialmente indeterminato assetto dei rapporti economici internazionali, è in larga parte collegato alle loro capacità di adattare le diverse strutture produttive, con sufficiente rapidità ed elasticità, alle nuove condizioni createsi sui mercati internazionali.

In particolare per il nostro Paese, le difficoltà nell'aggiustamento della struttura economica alle nuove condizioni internazionali si esprimono e si esprimono tuttora, in un più elevato tasso di inflazione alimentato, da un lato, da una struttura produttiva vincolata da relazioni industriali permanentemente conflittuali e dall'altro lato da molteplici meccanismi di indicizzazione che la scarsa crescita della produttività non è in grado di disinnescare.

Il doveroso sforzo per la ripresa di una azione programmata ha trovato, nello scorso anno, un significativo punto di riferimento nel documento preparato in agosto (il documento Pandolfi) e nello schema di piano triennale proposto al Paese all'inizio del corrente anno.

Due erano gli obiettivi di fondo che ci si proponeva con la manovra di medio termine: da un lato una ripresa controllata dello sviluppo in un quadro di riqualificazione della domanda interna pubblica e privata e, dall'altro, un percorso di rientro dell'inflazione che permettesse di disinnescare ogni pericolo di instabilità del cambio evitando così di ricadere nella perversa spirale delle svalutazioni che alimentano inflazione e che creano le condizioni per nuove svalutazioni.

Tra gli strumenti che si intendevano porre in atto, rilievo primario assumeva la profonda azione di risanamento dei conti pubblici e l'individuazione e promozione attiva di un sistema di relazioni industriali più in linea con le esigenze di maggiore articolazione ed elasticità delle condizioni produttive che i nuovi vincoli internazionali richiedevano con sempre maggiore evidenza. Nel primo caso si trattava di perseguire, nell'ambito di un più generale obiettivo di contenimento del peso dei disavanzi pubblici sulle risorse disponibili del Paese, una riqualificazione della spesa pubblica nel senso di promuovere maggiori flussi di investimenti e di fornire alla macchina della pubblica amministrazione la possibilità di produrre in modo più efficiente quei servizi e beni collettivi di cui un sistema moderno ha sempre più necessità e la cui mancata od inefficiente produzione determina crescenti vincoli alla attività del settore privato. Nel secondo caso, si trattava di avviare una politica industriale che premiasse la crescita della produttività e ampliasse la base produttiva del Paese.

Su queste linee, si sarebbero quindi costruite le premesse per una duratura ripresa degli investimenti produttivi e per un graduale riassorbimento della disoccupazione che costituisce di per sé un fondamentale obiettivo economico e sociale.

Le due direzioni della manovra proposta avrebbero quindi permesso di controllare lo sviluppo della domanda accrescendo contemporaneamente lo sviluppo dell'offerta in modo da evitare pressioni sulla capacità produttiva ed il conseguente rischio di pressioni sui prezzi. Si intendeva inoltre fornire prospettive più concrete di continuità alle aziende, per favorire la ripresa degli investimenti produttivi.

Alla ripresa del processo di accumulazione si aggiungeva inoltre la politica di controllo dell'inflazione e la conseguente possibilità di attuare una politica monetaria che permettesse in prospettiva una riduzione dei tassi di interesse per fornire, anche per questa via, un segnale alle imprese per l'avviamento dei loro progetti di investimento.

## 2. — L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA ITALIANA NEL 1979: GLI SCOSTAMENTI DAL PROFILO DISEGNATO NEL PIANO TRIENNALE.

Alla fine del 1978 la ripresa della produzione industriale si è consolidata e l'economia italiana si è avviata verso una fase di crescita sostenuta da un contesto internazionale anch'esso in espansione e da un rapido aumento di tutte le componenti interne della domanda, compresi gli investimenti. Tra l'inizio del 1978 ed i primi mesi del 1979 il PIL in termini reali è cresciuto ad un tasso di circa il 5 per cento.

La fase di ripresa del ciclo in corso data in effetti dalla fine del 1977. Mentre però all'inizio di questa fase espansiva la domanda interna non riusciva a tenere il passo delle esportazioni, che ancora una volta hanno costituito la componente più dinamica della domanda aggregata, dalla fine del 1978 la domanda di consumo ha segnato sensibili progressi sostenuta da un andamento positivo del reddito disponibile e reale delle famiglie.



## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dall'autunno del 1978 il flusso degli ordinativi nel settore dei beni di consumo ha registrato una vera e propria impennata e l'aumento si è consolidato nei mesi successivi. Nella media dell'anno 1979 la crescita dei consumi interni delle famiglie sarà pari a circa il 4,8 per cento in termini reali. Essi risentiranno infatti anche dell'andamento molto positivo del flusso turistico che contribuisce non poco allo sviluppo complessivo dei consumi.

Anche la domanda di beni di investimento si è fatta più marcata in relazione sia ad un certo miglioramento dei conti economici delle imprese verificatosi nel 1978 e nel 1979, sia all'aumento del tasso di utilizzazione della capacità produttiva. Dopo la caduta dello scorso anno, pari all'1,9 per cento, nel 1979 gli investimenti in attrezzature ed impianti registreranno un incremento in termini reali di circa il 6 per cento. Più bassa appare invece l'espansione degli investimenti in costruzioni (1,6 per cento in termini reali) per effetto di una domanda privata che ristagna per la sostenuta crescita dei costi e per gli elevati tassi sui mutui e di una domanda pubblica che non riesce a manifestarsi né direttamente né come stimolo alla domanda privata.

Il contributo alla domanda aggregata, degli investimenti in scorte, è tornato nel 1979 ad essere positivo per la necessità di ricostituire giacenze adeguate ai maggiori volumi della domanda finale.

Le difficoltà di approvvigionamento di petrolio, le interruzioni di produzione in connessione con gli scioperi del giugno-luglio scorso hanno in parte distorto il contributo positivo di questa variabile determinando alleggerimenti di giacenze di prodotti finiti ed accumuli di prodotti in corso di lavorazione.

Nel corso dell'anno la domanda per consumi e per investimenti si è parzialmente sostituita alla domanda di esportazioni che non sono cresciute oltre il livello elevato raggiunto alla fine del 1978 per effetto non solo di riallocazione dell'offerta da parte delle imprese ma anche del rallentamento della domanda mondiale. L'incremento delle quantità dei beni e servizi esportati, pari al 6 per cento, è quindi in gran parte imputabile all'effetto statistico di trascinamento del 1978.

Dal lato dell'offerta è necessario osservare che, nel corso del 1979, il grado di utilizzo della capacità produttiva si è riportato su livelli analoghi a quelli della fine del 1976 e prossimi in alcuni settori a quelli del 1973-74.

Il fenomeno ha sorpreso per la sua intensità, ma è facilmente spiegabile con riferimento al basso volume degli investimenti industriali realizzati negli anni precedenti.

L'espansione sostenuta della domanda aggregata ha inoltre attivato un flusso cospicuo di importazioni che nella media annua sarà superiore di circa l'11 per cento rispetto ai livelli del 1978. Malgrado la forte crescita delle importazioni, l'offerta globale è rimasta sensibilmente depressa per l'effetto esercitato sulla produzione industriale dagli scioperi per i rinnovi contrattuali. La produzione industriale nel secondo trimestre dell'anno ha registrato un declino vicino al 3 per cento rispetto ai livelli del primo trimestre. Anche tenendo conto della possibilità di recupero nei mesi autunnali, l'aumento della produzione industriale nella media dell'anno difficilmente supererà il 5 per cento.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nell'insieme del 1979 gli aggregati di Contabilità Nazionale dovrebbero assumere i valori e le variazioni dei prezzi e della quantità indicate nella tabella 1.

TABELLA N. 1

## ANDAMENTO DEGLI AGGREGATI DI CONTABILITA' NAZIONALE PER IL 1979

	Variazioni			
	quantità	prezzi	valore	miliardi di lire
Prodotto interno lordo . . . . .	+ 4,3	+ 15,4	+ 20,4	265.810
Importazioni . . . . .	+ 11,0	+ 17,5	+ 30,4	68.520
Esportazioni . . . . .	+ 6,0	+ 15,0	+ 21,9	66.050
Domanda interna . . . . .	+ 5,3	+ 16,2	+ 22,4	268.280
Consumi delle famiglie . . . . .	+ 4,8	+ 15,3	+ 20,8	168.570
Consumi collettivi . . . . .	+ 2,7	+ 18,8	+ 22,0	44.290
Investimenti fissi lordi . . . . .	+ 3,4	+ 16,3	+ 20,3	49.830
— Costruzioni . . . . .	+ 1,6	+ 18,0	+ 19,9	29.100
— Attrezzature . . . . .	+ 5,8	+ 14,4	+ 21,0	20.730
Variazioni delle scorte . . . . .				5.590

Preconsuntivo ISTAT.

Dietro i dati medi per il 1979 si nasconde però un profilo della attività economica stagnante che, nel corso dell'anno, non prosegue la sua espansione molto oltre i livelli raggiunti nel primo trimestre. Il recupero di produzione perduta a causa degli scioperi, che si prevede realizzarsi in questa seconda metà dell'anno in corso, rende difficile la valutazione della tendenza dell'economia nel quarto trimestre del 1979 che è, come noto, cruciale per poter stabilire con quale ritmo dell'attività produttiva si entrerà nel 1980. Le caratteristiche prevalenti del ciclo attuale (una graduale espansione della domanda all'inizio, l'assenza di cicli speculativi sulle scorte e *surplus* consistenti delle partite correnti) lascerebbero presumere che esistano ancora le premesse per una fase di crescita contenuta o comunque per evitare cadute della attività produttiva.

Nel complesso quindi dal punto di vista della crescita economica l'anno che sta per chiudersi è stato un anno positivo: il PIL infatti raggiungerà a fine anno una espansione media vicina al 4,5 per cento.

Ai risultati positivi dal lato delle quantità fa però riscontro un aggravamento dell'inflazione che finirà per pesare in modo decisivo sull'evoluzione produttiva nel 1980.

Così come nel 1974, anche questo secondo *shock* petrolifero ha colto l'economia italiana in una fase di ripresa; tuttavia le condizioni

interne ed internazionali sono oggi sostanzialmente diverse da quelle del 1974 per cui non si debbono estrapolare meccanicamente le conseguenze drammatiche allora verificatesi.

Fra le principali differenze tra la situazione del 1974 e l'attuale fase vanno citate innanzitutto le dimensioni relative dello *shock* petrolifero molto più ridotte oggi e che si inseriscono in una situazione di bilancia delle partite correnti che per tutto il 1979 lascia presumere un avanzo di circa 4 miliardi di dollari. Nel 1973 si ebbe un disavanzo pari a 2 miliardi e mezzo di dollari che salì a oltre otto miliardi di dollari nel 1974. L'andamento lungamente positivo dei nostri conti con l'estero ha determinato una situazione particolarmente solida delle nostre riserve. A fine agosto il loro ammontare netto era pari a 36 miliardi di dollari e le passività a medio e lungo termine della Banca d'Italia-UIC erano pari a quasi due miliardi di dollari.

In secondo luogo, il ciclo economico europeo, era allora caratterizzato dalla espansione delle economie italiana e inglese, mentre la Germania Federale aveva già posto in atto dalla fine del 1973 la fase di politica fiscale e monetaria più restrittiva della sua storia post-bellica.

In terzo luogo, mentre nel 1974 la lira si deprezzò mediamente del 9,2 per cento, la tenuta del tasso di cambio è risultata più soddisfacente sia nel 1978 (flessione del 4,2 per cento) sia nell'anno in corso (stabilità). Nei confronti del dollaro, ad un deprezzamento analogo a quello del cambio effettivo nel 1974, ha fatto riscontro nell'ultimo biennio un continuo recupero del valore della lira: da 882 nel 1977 la quotazione media del dollaro è scesa a 849 nel 1978 e a 834 nei primi nove mesi del 1979. La ragione di scambio, che tra il 1973 ed il 1974 peggiorò di 16 punti, dovrebbe invece perdere soltanto 5 o 6 punti nel corso del biennio 1979-80.

Nonostante queste differenze non c'è dubbio che anche questa volta all'impulso inflazionistico sui prezzi seguirà un rallentamento dell'attività economica, e dell'intero commercio mondiale.

Come si può notare il bilancio economico nazionale per il 1979 presenta un tasso di crescita nella media dell'anno, molto prossimo al 4,5 per cento previsto lo scorso anno. Il profilo e la composizione della domanda aggregata risultano invece ben diversi dalle previsioni formulate nell'ambito della passata relazione previsionale e dello schema di piano triennale.

Infatti, mentre il piano triennale proponeva di « guidare » lo sviluppo lungo un percorso di moderata ma continua crescita, i risultati conseguiti indicano un più accentuato ritmo di espansione nei primi mesi dell'anno e un andamento oscillante intorno a una tendenza stazionaria nei restanti mesi. Inoltre, per quanto riguarda la composizione della domanda aggregata, si deve rilevare che i flussi di investimento sono cresciuti a tassi inferiori a quanto proposto nelle indicazioni programmatiche essenzialmente per la mancata crescita del comparto delle costruzioni.

Per quanto riguarda il tasso di inflazione i risultati del 1979, ormai in larga parte acquisiti, presentano sia un maggiore livello della media annua, sia una diversità di profilo in corso d'anno. La crescita media

dei prezzi al consumo risulterà nel 1979 superiore di circa tre punti a quanto previsto e ciò prevalentemente a causa di un profilo che è risultato in accelerazione contrariamente all'obiettivo di lenta ma continua decelerazione che ci si era prefissato all'inizio dell'anno.

Le cause che hanno condotto a sperimentare questa diversità tra i risultati a consuntivo e gli obiettivi proposti nel piano triennale, sono diverse. Le prime hanno origine nel cambiamento dello scenario internazionale.

La lunga e sostenuta fase di espansione americana, a cui si è aggiunta a fine 1978 una notevole ripresa delle economie europee, hanno congiuntamente indotto aumenti rilevanti dei prezzi delle materie prime ed in particolare dei metalli ai quali è poi subito seguita la spinta sul prezzo del petrolio innescata dalla temporanea uscita dal mercato internazionale della produzione iraniana. Questi elementi di carattere internazionale hanno per larga parte contribuito alla sostanziale modifica del profilo inflazionistico sperimentato in questo anno.

Altrettanto importanti sono state le cause « interne » al nostro sistema economico che hanno determinato le diversità tra previsioni e risultati conseguiti.

Ai fattori inflazionistici sopra ricordati, occorre aggiungere l'effetto sui prezzi agricoli dell'inverno particolarmente rigido e l'entrata in vigore delle norme sull'equo canone.

Inoltre, la crisi politica sfociata nella prematura interruzione della settima legislatura, in elezioni politiche anticipate e nella lunga fase di avvio della VIII legislatura, ha determinato una pausa nella gestione della strategia di politica economica indicata nel piano triennale ed ha reso difficile anche la gestione congiunturale della nostra economia. In particolare il vuoto decisionale del Parlamento ha impedito l'approvazione tempestiva dei programmi di ristrutturazione della spesa pubblica e di revisione dei metodi e delle forme di intervento pubblico sull'economia. È venuta quindi per larga parte a mancare la parte propositiva del piano triennale, cioè l'inizio di quella manovra di medio termine che, sulle necessarie modifiche della struttura economica e finanziaria del nostro sistema, poneva le basi della ripresa nello sviluppo sostenuto della produzione e del reddito, nel contenimento dell'inflazione e nell'opera di risanamento della finanza pubblica.

In secondo luogo, malgrado la convergenza di opinioni circa la necessità di ripensare il nostro sistema di relazioni industriali al fine di avviare una sostenuta e concordata dinamica della produttività, questa non ha finora trovato occasioni per una concreta realizzazione nelle diverse situazioni aziendali. E da questo punto di vista le scadenze contrattuali, pur nella dichiarata disponibilità delle diverse parti sociali, hanno parzialmente posto in secondo piano quei criteri di organizzazione e di controllo della utilizzazione degli impianti e della forza del lavoro sui quali deve basarsi ogni sforzo teso alla ripresa della produttività e, attraverso d'essa, alla ripresa del processo di accumulazione. Su questo piano, le esperienze degli ultimi tempi appaiono piuttosto preoccupanti. Al di là infatti degli effetti dovuti alle ampie oscillazioni congiunturali sperimentate negli anni settanta, appare esserci nel nostro sistema produttivo una decisa tendenza strutturale verso ritmi di pro-

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

duttività modesti sia rispetto a quanto sperimentato nel passato recente, sia rispetto alle situazioni verificatesi in diversi altri paesi industriali.

La riduzione dei tassi di aumento della produttività appare essere un fenomeno diffuso in tutti i paesi industriali negli anni successivi alla prima crisi petrolifera. Ciò che però è risultato più grave in Italia è la riduzione relativa dei ritmi di aumento della produttività. Mentre infatti nel decennio 1963-73 avevamo sperimentato un tasso medio annuo pari al 5,4 per cento, negli anni che vanno dal 1973 al 1977, si è scesi ad un tasso dell'1,8 per cento. Questo saggio di incremento risulta ancora superiore a quelli sperimentati, nello stesso periodo, nel Regno Unito, in Canada ed in USA ma è, al tempo stesso, di molto inferiore a quelli registrati dal Giappone, dalla Germania e dalla Francia. Per questi ultimi due paesi, inoltre, tale differenziale appare ben più preoccupante a ragione delle più forti relazioni commerciali che l'Italia ha da lungo tempo stabilito con loro.

TABELLA N. 2

TASSI DI CRESCITA DELLA PRODUTTIVITA' PER ADDETTO  
NEI SETTE MAGGIORI PAESI INDUSTRIALI

	1963-1973	1973-1977
Regno Unito . . . . .	3,0	0,5
Canada . . . . .	2,4	0,5
Italia . . . . .	5,4	1,8
USA . . . . .	1,9	0,0
Giappone . . . . .	8,7	2,8
Germania . . . . .	4,6	3,2
Francia . . . . .	4,6	2,7

Fonte: OCDE, Economic Outlook, luglio 1979.

In terzo luogo, è proprio la caduta dei ritmi di aumento della produttività, associata alla modesta e per altro correlata dinamica degli investimenti sperimentata in questi ultimi anni, che ha reso più rigida la capacità di offerta del nostro sistema produttivo provocando quindi, nel corso della breve fase di ripresa, in alcuni specifici settori situazioni di eccesso di domanda.

Inoltre in tema di produttività non sono secondari i problemi posti dalla struttura, dai modi e dai tempi dell'operare della nostra pubblica amministrazione. Le condizioni di scarsa efficienza delle nostre strutture pubbliche determinano infatti, da un lato, una scarsa produzione, sia per quantità che per qualità, di beni e servizi collettivi e, dall'altro lato, producono forti rallentamenti ed ostacoli alle attività del settore privato, che in un Paese moderno, deve poter contare su un sostegno

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

articolato ed efficiente della pubblica amministrazione sia a livello centrale che periferico (cruciale in tal senso è il ruolo degli enti locali, regioni, province, comuni, eccetera) e delle aziende di servizi ad essa collegate.

### 3. — LE TENDENZE SPONTANEE DELL'ECONOMIA ITALIANA AL 1980 NEL QUADRO DEL NUOVO CICLO ECONOMICO INTERNAZIONALE.

La situazione economica internazionale che si prospetta per il 1980 è caratterizzata da un rallentamento del tasso di crescita in tutti i paesi industriali e da una generale accelerazione dell'inflazione. Su questi sviluppi pesa in larga misura l'entrata in recessione dell'economia americana e l'aumento dei prezzi del petrolio (circa il 60 per cento rispetto a quelli vigenti alla fine del 1978).

Tuttavia le economie di altri grandi paesi industriali, come la Germania e il Giappone, sono tuttora in espansione ed un simile andamento è previsto anche per il 1980, sebbene a tassi più contenuti di quelli del 1979. In queste condizioni, la crescita economica del mondo industriale rimarrebbe positiva nel corso del 1980 e si eviterebbe una recessione internazionale.

Nei mesi recenti gli aumenti dei prezzi si sono fatti in tutti i paesi più cospicui; i prezzi al consumo nei maggiori paesi industriali si sono mossi a tassi annui del 12-13 per cento in confronto al 7 per cento del 1978. In larga parte tale accelerazione è direttamente attribuibile ai riflessi degli aumenti dei prezzi del petrolio e delle altre materie prime avvenuti tra la fine del 1978 e l'estate del 1979.

Nei mesi recenti invece gli aumenti dei prezzi internazionali delle materie prime hanno segnato un certo rallentamento.

L'elevato tasso di inflazione interna nei vari paesi e la sua persistenza costituisce un elemento di incertezza per il prossimo futuro perchè rischia di alimentare nuovamente diffuse anticipazioni inflazionistiche.

Infine, sempre a motivo dell'aumento dei prezzi petroliferi, sono attese profonde modifiche nelle partite correnti delle bilance dei pagamenti nel 1979 e nel 1980.

TABELLA N. 3

ANDAMENTO TENDENZIALE DEGLI AGGREGATI  
DI CONTABILITA' NAZIONALE PER IL 1980

	Variazioni			miliardi di lire
	quantità	prezzi	valore	
Prodotto interno lordo . . . . .	+ 1,5	+ 14,1	+ 15,8	307.700
Importazioni . . . . .	+ 2,0	+ 13,0	+ 15,3	79.000
Esportazioni . . . . .	+ 4,0	+ 10,0	+ 14,3	75.500
Domanda interna . . . . .	+ 1,0	+ 14,9	+ 16,0	311.200
Consumi delle famiglie . . . . .	+ 1,5	+ 14,5	+ 16,2	195.900
Consumi collettivi . . . . .	+ 2,0	+ 16,1	+ 18,4	52.450
Investimenti fissi lordi . . . . .	+ 1,9	+ 15,8	+ 18,1	58.850
— Costruzioni . . . . .	+ 1,5	+ 18,0	+ 19,8	34.850
— Attrezzature . . . . .	+ 2,5	+ 13,0	+ 15,8	24.000
Variazioni delle scorte . . . . .	—	—	—	4.000

Secondo alcune recenti previsioni il *surplus* complessivo di conto corrente dei paesi OPEC (esclusi i trasferimenti ufficiali) nel 1979 sarà intorno ai 50 miliardi di dollari, e nel 1980 salirà a 55 miliardi di dollari dopo essere sceso dai 68 miliardi del 1974 ai 6 del 1978. A fronte di questo forte aumento del *surplus* OPEC si ha un deterioramento nelle bilance dei maggiori paesi industriali, in particolare Giappone e Germania, mentre per gli Stati Uniti ci si attende un miglioramento del saldo delle partite correnti. Questi diversi andamenti riflettono le variazioni avvenute negli ultimi tempi nei rapporti di cambio tra le varie monete e i diversi tassi di crescita relativi alla domanda interna nei vari paesi. Quindi gli spostamenti in atto e che si verificheranno nel corso del 1980 nei saldi delle partite correnti delle bilance dei pagamenti dei paesi industriali non dovrebbero richiedere interventi particolari, mentre invece costituisce motivo di preoccupazione il crescente disavanzo di paesi in via di sviluppo non petroliferi.

Passando brevemente all'esame delle politiche economiche in tutti i paesi industriali sono in atto oggi misure volte al contenimento dell'inflazione. In particolare le politiche monetarie si sono fatte via via più restrittive nel corso del 1979, anche sotto la pressione crescente sui tassi di interesse internazionali esercitata dalla politica monetaria americana.

Anche le politiche di bilancio che si annunciano per il 1980 nei vari paesi sono volte al contenimento della domanda: pur realizzando forme di protezione dei redditi dei meno abbienti. Si è ovunque provveduto, comunque, a ripercuotere interamente all'interno del paese i riflessi dell'aumento del prezzo del petrolio sia in termini di prezzi dei prodotti petroliferi che in termini di costi ad essi connessi.

In questa situazione lo sviluppo dei paesi industriali sarà molto contenuto e la domanda mondiale potrà crescere nel 1980 di appena il 3-4 per cento con una tendenza però che si andrà accelerando verso la fine dell'anno.

Implicita in questa ipotesi è poi quella che il prezzo del petrolio, oltre gli aumenti già acquisiti rimanga agganciato all'aumento dei prezzi dei manufatti e che i prezzi dei prodotti industriali, espressi in dollari, crescano del 10 per cento nella media del 1980.

Le ipotesi di sviluppo tendenziale per l'economia italiana nel 1980 sono state elaborate sulla base degli andamenti congiunturali noti a tutt'oggi, delle previsioni di spesa e di entrata delle Amministrazioni pubbliche e delle ipotesi precedentemente formulate circa l'evoluzione della congiuntura internazionale.

Sulla base di questi elementi le esportazioni in termini reali non dovrebbero crescere nel prossimo anno più del 4 per cento, in linea con l'espansione attesa del commercio mondiale.

La penetrazione delle nostre merci sul mercato mondiale infatti non potrà aumentare data la dinamica dei prezzi italiani unitamente all'ipotesi di sostanziale stabilità del cambio.

Le esportazioni italiane hanno infatti beneficiato nel corso del 1978 e 1979 di ampi margini di concorrenzialità nei confronti della produzione di altri paesi in ragione, essenzialmente, delle modifiche del tasso di cambio e delle misure di contenimento del costo del lavoro introdotte

a partire dal 1977. Tali vantaggi si sono progressivamente ridotti nel corso del 1979.

La domanda interna dovrebbe rallentare passando da un tasso di incremento del 5,3 per cento del 1979 ad uno dell'1,0 per cento nel 1980, soprattutto per effetto della ridotta domanda per consumi e per un minor accumulo di scorte. In tale contesto le importazioni dovrebbero crescere nella media dell'anno ad un tasso moderato, + 2 per cento, manifestando così una elasticità rispetto alla domanda globale inferiore a quella segnata nel 1979, in conseguenza della anzidetta minore propensione ad accumulare scorte (sia in valore assoluto che in termini relativi) e delle normali fluttuazioni dell'elasticità nelle diverse fasi del ciclo.

Come sintesi di tali evoluzioni il PIL dovrebbe espandersi dunque ad un tasso moderato attorno all'1,5 per cento e il saldo delle partite correnti nella bilancia dei pagamenti dovrebbe collocarsi poco sopra lo 0,5 per cento del prodotto interno lordo.

Il tasso d'inflazione — nella misura del deflatore dei consumi privati — risulterà nella media del 1980 ancora elevato, collocandosi tra il 14 per cento ed il 15 per cento, ma presenterà una progressiva riduzione in corso d'anno percorrendo così un andamento speculare rispetto a quello segnato nel 1979.

Sotto queste ipotesi medie per il 1980 il profilo dell'attività economica nel corso dell'anno è sostanzialmente stazionario. Ad una probabile lieve flessione nel primo semestre, corrisponderà nel secondo, anche in relazione al miglioramento delle prospettive internazionali e al rallentamento dell'inflazione, un più elevato, pur se ancora modesto, ritmo dell'attività produttiva.

Gli andamenti dell'attività produttiva e dell'inflazione verso la fine del 1980 porrebbero così le basi per ottenere nel 1981 un più elevato incremento di reddito nazionale anche se le ipotesi che si possono fare a tutt'oggi non autorizzano una previsione di effettiva ripresa della espansione.

Il rallentamento della domanda interna del 1980 appare imputabile essenzialmente agli effetti diretti e indiretti della anzidetta «tassa petrolifera». I dati finora disponibili relativi al primo semestre del 1979 mostrano un modesto deterioramento della ragione di scambio ma ciò è dovuto principalmente alla forte crescita dei valori medi unitari all'esportazione nei primi due trimestri dell'anno che hanno compensato in misura maggiore del previsto l'incremento dei prezzi all'importazione.

Tuttavia gli aumenti dei prezzi petroliferi (pur se in parte sono compensati dall'apprezzamento della lira rispetto al dollaro avvenuto in questi mesi), unitamente al generale rialzo dell'inflazione mondiale tenderanno a scaricarsi sui prezzi al consumo nel corso dei prossimi mesi.

La scala mobile, i rinnovi contrattuali privati e pubblici, i trasferimenti di reddito dal settore pubblico dovrebbero più che compensare gli effetti dell'inflazione sul reddito delle famiglie anche al netto delle



imposte dirette consentendo un contenuto incremento del reddito disponibile reale delle famiglie.

È molto probabile tuttavia che in condizioni di maggiore incertezza e per effetto dell'accelerazione dell'inflazione la propensione al consumo si riduca. Nel complesso quindi i consumi delle famiglie dovrebbero crescere solamente dell'1,5 per cento.

La tenuta del cambio dovrebbe consentire — come già detto — di ridurre gli effetti negativi sul tasso di sviluppo da parte del deterioramento in corso della ragione di scambio fra manufatti e materie prime e favorire una decelerazione dell'inflazione. Tale ultimo fenomeno sarà più sensibile con riguardo ai prezzi industriali, rispetto a quelli al consumo. Su di essi infatti sarà più forte il peso dei prezzi amministrati, delle tariffe e della rigidità della struttura di distribuzione. In ogni caso la pressione dei costi sui prezzi industriali interni rimarrà più elevata di quella dei paesi nostri concorrenti. In tali condizioni, e poichè la stabilità del cambio è un vincolo irrinunciabile (anzi è lo strumento stesso attraverso il quale l'accelerazione dell'inflazione conseguente all'aumento del prezzo del petrolio potrà essere contenuta nei limiti indicati), dietro al persistere di un avanzo di partite correnti potrebbe determinarsi un potenziale squilibrio tra la dinamica delle esportazioni e delle importazioni che rischierebbe di manifestarsi sul saldo delle partite correnti proprio nel momento in cui il sistema potrebbe ritornare su tassi di crescita più elevati. Si ricorda a questo proposito che la politica deflazionistica della domanda messa in atto nel 1974 e la tenuta del tasso di cambio determinarono nel 1975 una situazione di inflazione repressa i cui effetti si scaricarono sul 1976. Gli squilibri che si erano venuti accumulando tra le dinamiche dei costi di produzione interni ed internazionali sfociarono poi nel successivo episodio inflazionistico alimentato dalla caduta del cambio stesso. Di nuovo, anche se gli squilibri che si accumulerebbero alla fine del 1980 non sarebbero delle stesse dimensioni, il vincolo dei conti con l'estero potrebbe, in prospettiva costringere a ricorrere a politiche restrittive e quindi a protrarre una fase di crescita inferiore al potenziale, con effetti non solo sull'occupazione nel breve periodo, ma anche sulla capacità di accumulazione nel più lungo periodo.

#### 4. — I RISCHI INTERNI ED INTERNAZIONALI.

Il quadro prospettico che si è delineato per il 1980 è quello a cui, allo stato attuale delle conoscenze, si può attribuire il grado più elevato di probabilità. Non si può però tacere dei rischi che sono insiti nella evoluzione della situazione sia interna che internazionale e che potrebbero modificare l'andamento dei prezzi e delle quantità.

Il punto focale attorno al quale si concentrano le preoccupazioni non solo degli operatori economici, ma anche di chi deve prendere decisioni di politica economica, è costituito dall'evoluzione dell'economia americana. In prima istanza, non tanto per gli effetti sulla domanda mondiale e quindi sul ciclo europeo e poi italiano, quanto per i riflessi sull'andamento del dollaro e dell'inflazione internazionale. Il continuo

indebolimento della moneta americana potrebbe dar luogo ad una rincorsa molto rapida tra prezzi dei manufatti e prezzi dei beni di base (in primo luogo del petrolio), che protrarrebbe a tutto il 1980 i tassi di crescita dei prezzi internazionali verificatisi quest'anno.

D'altro lato potrebbe accadere che in relazione alle prospettive di miglioramento della bilancia dei pagamenti americana il dollaro inizi un movimento di apprezzamento nei confronti delle altre monete. In tal caso, l'economia italiana subirebbe un ulteriore deterioramento delle ragioni di scambio che alimenterebbe maggiori pressioni inflazionistiche.

Tutto ciò potrebbe avvenire prima ancora che cominci a manifestarsi il ciclo di ripresa della domanda mondiale.

Gli effetti che una più elevata inflazione produce sulla domanda interna passano in modo prevalente attraverso la formazione delle aspettative e la conseguente modificazione dei comportamenti delle famiglie e delle imprese. Una accentuazione delle aspettative inflazionistiche potrebbe provenire da una concentrazione degli aggiustamenti necessari nelle tariffe e nei prezzi amministrati dell'energia (per una modifica dei loro prezzi relativi) in un brevissimo periodo ed in concomitanza con il manifestarsi degli effetti spontanei degli aumenti in corso. Ciò, da un lato aggraverebbe le condizioni in cui la politica monetaria può operare rendendo più complesso il finanziamento non monetario del fabbisogno del settore pubblico e, dall'altro, renderebbe più precarie le prospettive dell'economia con una probabile caduta della propensione al consumo ben al di là delle ipotesi formulate nel quadro presentato e quindi con una crescita che potrebbe addirittura essere inferiore. Non va dimenticato infatti che gran parte della caduta del 1975 è imputabile al fatto che la propensione al consumo si ridusse di ben quattro punti rispetto al 1974.

Dalla valutazione di questi rischi si ricava la necessità di intervenire tempestivamente per frenare la dinamica dell'inflazione interna e per impedire l'aggravarsi delle aspettative inflazionistiche.

## II. — LA POLITICA MONETARIA E I FLUSSI FINANZIARI

### 1. — I FLUSSI MONETARI E CREDITIZI NEL 1979.

*L'evoluzione nella prima metà dell'anno.* — Nei primi sei mesi del 1979 il credito totale interno è aumentato di oltre 20.000 miliardi di lire contro 18.400 nel primo semestre del 1978. Il tasso di incremento su base annua segna però una diminuzione dal 19,6 al 17,6 per cento; il rallentamento è riferibile all'andamento del fabbisogno del settore pubblico che è risultato inferiore a quello del corrispondente periodo del 1978.

Gli impieghi bancari si sono accresciuti di circa 5.000 miliardi di lire, pari, se si esclude la componente stagionale, al 19 per cento della consistenza alla fine dell'anno 1978; questo valore, relativamente elevato, può essere messo in relazione, oltre che al buon andamento dell'attività

produttiva, al rallentamento delle operazioni degli istituti di credito speciale (nel primo semestre del 1978 gli impieghi bancari avevano segnato una riduzione, in conseguenza anche di sensibili operazioni dello Stato di consolidamento e di liquidazione di debiti pregressi di enti pubblici). È da rilevare lo sviluppo particolarmente elevato (1.900 miliardi) dei prestiti in valuta, ricollegabile specialmente all'ampio differenziale esistente nella prima parte dell'anno tra i tassi di interesse all'interno ed all'estero in presenza di aspettative di stabilità del tasso di cambio. Gli impieghi in lire hanno avuto, dopo il mese di marzo, un'evoluzione più moderata di quella prevista dal massimale; a fine maggio lo « spazio » non utilizzato era pari a circa 2.000 miliardi di lire.

Gli impieghi degli istituti di credito speciale sono stati pari a 1.600 miliardi, contro 2.700 nel primo semestre del 1978; questo andamento è riferibile alle operazioni, sia a tasso di mercato sia agevolate, a favore del settore industriale ed è connesso specialmente con le difficoltà nell'attivazione delle leggi di incentivazione e con le incertezze circa la definizione delle operazioni di risanamento di alcune grandi imprese.

In conseguenza del descritto andamento dei finanziamenti e nonostante il miglioramento segnato tra i due semestri esaminati dal saldo della bilancia dei pagamenti, le attività finanziarie sull'interno hanno avuto una espansione più moderata: 7,5 per cento nei primi sei mesi del 1979, contro 8,2 per cento nello stesso periodo dell'anno precedente. Si è avuto in particolare un deciso spostamento dai depositi bancari a titoli: le attività liquide hanno così rappresentato il 41 per cento del flusso totale delle attività finanziarie contro il 61 per cento nell'anno precedente. Il tasso di crescita della massa monetaria è stato nel primo semestre del 14,9 per cento su base annua. In presenza di attese di inflazione crescenti, ai risparmiatori sono stati tuttavia offerti titoli a breve scadenza (BOT e CCT). In particolare gli acquisti di BOT, la cui quota sul totale delle nuove attività finanziarie era scesa nel 1978 dal 10 al 7 per cento, sono stati pari nel primo semestre di quest'anno a circa un terzo del risparmio finanziario delle famiglie; ciò vuol dire che ove si considerasse una definizione più ampia di attività liquide, includendo cioè anche i BOT, l'aliquota sul flusso complessivo salirebbe all'83 per cento, valore più vicino a quello del biennio 1976-77 (90 per cento circa). All'altra estremità dello spettro delle scadenze si è invece avuta una interruzione del processo di allungamento progressivo della vita media dei titoli in circolazione. Il processo di consolidamento delle attività finanziarie delle famiglie ha quindi subito, malgrado le apparenze, una battuta di arresto.

*Prospettive per l'intero anno 1979.* — Le condizioni monetarie dell'economia sembrano attualmente caratterizzate da un'offerta di credito adeguata al sostegno dell'attività produttiva e degli investimenti. Nonostante il menzionato rallentamento del tasso di crescita del credito e delle attività finanziarie si deve considerare che, mentre lo scorso anno il sistema produttivo all'inizio di una fase espansiva doveva ancora ri-

costituire scorte monetarie adeguate dopo la restrizione effettuata nel 1976-77, quest'anno la situazione iniziale di liquidità era già relativamente buona. Che non vi siano state tensioni dal lato della domanda di credito è confermato dall'ampio margine inutilizzato del massimale sugli impieghi bancari a fine maggio in presenza di tassi di interesse reali tendenti al ribasso.

L'andamento del rapporto rispetto al PIL dello *stock* di attività finanziarie indica anch'esso il permanere di condizioni di relativa larghezza finanziaria. Nella media dell'anno il rapporto riferito alle sole attività sull'interno dell'economia risulterà accresciuto di circa 2 punti percentuali rispetto all'anno precedente e di 8 punti superiore al valore minimo del 106 per cento toccato nel 1977 (nel 1975 il rapporto era pari a 112).

Le attuali previsioni circa le operazioni del settore statale scontano una sensibile accelerazione delle erogazioni nella restante parte dell'anno; nei prossimi mesi si dovrebbero concentrare infatti pagamenti a favore di imprese pubbliche per aumenti di fondi di dotazione e la liquidazione di rilevanti partite relative all'acquisto di beni e servizi per la difesa e al contratto 1976-78 del pubblico impiego.

Il livello del fabbisogno potrebbe risultare più elevato ove non si riuscisse, a parità di spesa, a indurre gli enti pubblici a utilizzare i depositi bancari in loro possesso. Le anzidette valutazioni del fabbisogno del settore statale scontano una sensibile riduzione di questi depositi: in particolare si è ipotizzato che nel complesso dell'anno la consistenza di questi depositi si riduca di 2.500 miliardi; dato che nel primo semestre si è avuto un aumento di 1.300 miliardi, nel secondo si dovrebbe avere una riduzione di 3.800 miliardi. Questa riduzione sembra attualmente realizzabile soltanto con interventi immediati e la completa collaborazione degli enti interessati.

In occasione della recente relazione del Ministro del Tesoro sulla stima del fabbisogno del settore pubblico allargato, si è proceduto all'aggiornamento delle previsioni dei flussi monetari e creditizi per l'anno in corso. La buona situazione di liquidità dell'economia ha condotto a confermare per il credito totale interno la valutazione di 53.000 miliardi formulata nell'analoga relazione del Ministro del tesoro del mese di marzo. Nel 1978 l'espansione del credito era stata pari a 49.000 miliardi; l'aumento percentuale si riduce tra i due anni dal 20,6 per cento al 18,5 per cento e il rapporto tra il relativo flusso e il PIL discenderebbe dal 22,2 al 20 per cento circa. Il previsto flusso del CTI, unitamente al buon andamento del risparmio di impresa, consentirà nel 1979, oltre al finanziamento degli investimenti fissi e in scorte, un accumulo di attività finanziarie presso le imprese in linea con l'evoluzione delle attività produttive.

Le attività finanziarie sull'interno dell'economia dovrebbero accrescersi nell'anno in corso del 22,4 per cento (come nel 1978); in particolare, le attività liquide (circolante e depositi bancari e postali) dovrebbero accrescersi del 18,0 per cento (20,3 per cento nel 1978).

## 2. — PROSPETTIVE PER IL 1980.

In presenza di una domanda di credito da parte del settore pubblico allargato, che per la parte finanziata sull'interno si intende contenere in 40.000 miliardi di lire, e di una domanda del pubblico che, scontando gli effetti della manovra di politica economica proposta dal Governo, può stimarsi in 19.000 miliardi, il credito totale interno ammonterà a 59.000 miliardi di lire. Esso si sviluppa con una elasticità al prodotto interno lordo quasi unitaria, esattamente 0,99.

Le attività finanziarie del pubblico sull'interno compatibili con questa espansione del credito totale interno, con emissioni azionarie di circa 3.000 miliardi, e con gli andamenti della bilancia dei pagamenti ipotizzati, per il prossimo anno aumenteranno di 65.000 miliardi di lire e cioè del 18,8 per cento con una elasticità al PIL di 1,11.

In questa ipotesi sarà sufficiente che il pubblico assorba titoli a reddito fisso e BOT in misura analoga a quella dell'anno in corso per consentire una crescita dello *stock* monetario (M2) ad un saggio non superiore a quello del PIL.

Questo obiettivo appare realistico se, effettivamente, a partire dal secondo quadrimestre del 1980 l'inflazione ricomincerà a declinare e di conseguenza le aspettative del pubblico sull'andamento futuro dei tassi di interesse saranno tali da favorire un collocamento di attività finanziarie a scadenze più lunghe. La propensione alla liquidità del pubblico potrà essere contenuta non solo mediante i differenziali tra saggi di interesse monetario e saggi di interesse a lunga, ma anche e soprattutto attraverso l'offerta di nuovi tipi di titoli da parte del Tesoro: anzi, se i consolidamenti avvengono prevalentemente attraverso i tradizionali strumenti dei titoli a reddito fisso, presentano la caratteristica di tenere elevato il peso dell'onere finanziario quando l'inflazione rallenta e con essa si riducono i tassi di interesse.

Titoli a medio e lungo termine a saggio variabile e titoli indicizzati ai prezzi appaiono gli strumenti più idonei sia per contenere in futuro la spesa corrente sia per spostare disponibilità finanziarie dai depositi e dagli impieghi in Buoni del tesoro verso impieghi consolidati.

Il contenimento della crescita monetaria dovrebbe prolungare la relativa disintermediazione delle banche che ha avuto luogo nel corso del 1978 e del 1979 indotta dalle nuove politiche aziendali meno volte alla massimazione della raccolta dei depositi. Qualora questa modifica desiderabile di comportamento non dovesse proseguire, le autorità si riservano di prendere opportune decisioni volte a promuovere tale comportamento.

Le innovazioni finanziarie che il Governo intende introdurre nella gestione del debito pubblico richiederanno tempi non brevi per essere accolte dai mercati finanziari, ma già nel 1980 potranno facilitare il raggiungimento di una struttura finanziaria dell'economia con una proporzione di attività liquide che si manterrà nelle proporzioni indicate.

In definitiva, se l'obiettivo della 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> fase della politica governativa di ridimensionare a 40.000 miliardi di lire il ricorso al mercato interno da parte del settore pubblico allargato sarà raggiunto, il finanziamento

dell'economia nel corso del 1980 non presenterà sotto l'aspetto quantitativo serie difficoltà alla gestione di una corretta politica monetaria. Pertanto si dovrebbero escludere tensioni nei singoli comparti dei mercati finanziari tali da limitare il credito al settore privato o da richiedere rilevanti aggiustamenti dei tassi reali.

Nella presente situazione di diffusi timori inflazionistici la gestione della politica monetaria e finanziaria presuppone che il pubblico venga indotto a realizzare gli investimenti mobiliari indicati per il 1980 da un adeguato aumento dei saggi nominali di interesse. Tale aumento sembra inoltre consigliabile in seguito allo spostamento verso l'alto dei saggi sui mercati finanziari internazionali, che diversamente indurrebbe gli operatori italiani a troppo rapide chiusure di operazioni con sostituzione di credito in valuta a credito in lire con effetto marcato sulle riserve valutarie del paese. Tale aumento comunque dovrebbe rimanere concentrato presumibilmente nell'ambito dei prossimi 6-9 mesi.

### III — GLI INTERVENTI DI POLITICA ECONOMICA

1. La manovra di politica economica del 1980 ha un complesso di gradi di libertà che la differenziano dalle politiche di stabilizzazione che il Governo italiano fu costretto, in altre circostanze, a porre in atto.

Il vincolo esterno che nel 1974, e sul finire del 1976, impose drastiche decisioni deflazionistiche è oggi meno cogente, sia per l'ammontare delle riserve sia per la previsione di una bilancia delle partite correnti ancora in *surplus* nel prossimo anno.

L'inflazione poi investe il complesso dei Paesi industrializzati e finora il differenziale dell'aumento dei nostri prezzi rispetto a quelli internazionali si è mantenuto nei margini consueti degli ultimi tre anni.

Certo, nel nostro sistema operano un complesso di indicizzazioni dei salari, dei prezzi, della politica fiscale, che tendono a neutralizzarsi le une con le altre, ma che rischiano anche di magnificare ogni *shock* esterno: un peggioramento della ragione di scambio internazionale del nostro Paese per essere riassorbito richiede un aumento dei prezzi notevolmente più elevato di quello che non si verifichi in Paesi senza i nostri meccanismi garantistici di indicizzazione.

Questo sovrappiù di inflazione è un fattore importante di ristagno, poichè esso aumenta il rischio degli investitori, accresce la propensione al risparmio dei risparmiatori indotti ad accumulare più rapidamente ricchezza per sostituire quella distrutta dalla « più iniqua delle imposte », riduce, infine, il reddito disponibile per effetto della progressività delle imposte dirette sulle persone fisiche.

Un effetto laterale dell'inflazione è il gonfiamento del *deficit* pubblico determinato dall'aumento degli oneri finanziari sul debito non consolidato che crea notevoli imbarazzi alla politica monetaria con una spesa che in realtà è assai povera di domanda effettiva.

Combattere l'inflazione è, dunque, un obbligo per la politica economica ed ogni successo in questa battaglia porta a contenere una pericolosa tendenza deflazionistica e a sostenere lo sviluppo dell'economia.

Ma gli strumenti sono diversi a seconda della natura dell'inflazione: una crisi acuta innescata da tendenze speculative e da una forte pressione della domanda, che si manifesta in un aumento dei margini di profitto, richiede il ricorso a dosi massicce di restrizioni monetarie o di deflazione fisica delle quantità.

Un diverso tipo di inflazione che riflette gli effetti di precedenti aumenti dei prezzi internazionali e/o del costo del lavoro, impone una diversa scelta cioè l'adozione di politiche di contenimento su una pluralità di fronti, una serie di piccole mosse per limitare gli effetti di *shock* inflazionistici già presenti nel sistema, l'impiego di una varietà di strumenti che agiscano sia sulla domanda sia sull'offerta.

È convinzione del Governo che quest'ultimo sia il caso nel complesso quadro dei prossimi quindici mesi; dopo una forte punta autunno-inverno a cavallo del 1980, l'inflazione dovrebbe, in assenza di nuove accelerazioni dell'inflazione mondiale, spontaneamente tornare a tassi dell'1 per cento mensile come nel 1978, per scendere poi, in assenza ancora di nuovi impulsi dall'economia internazionale progressivamente nel 1981 e nel 1982. Vi è il rischio che lo sgonfiamento naturale possa non verificarsi o verificarsi in misura troppo modesta se una discesa del cambio dovesse consolidare definitivamente le tendenze inflazionistiche o se esse fossero alimentate da fenomeni speculativi che per ora sembrano limitati a situazioni e a settori particolari.

Lo strumento principale per riportare l'inflazione a livelli internazionali, è una politica del cambio che non convalidi le più acute tendenze inflazionistiche del nostro Paese: l'attrito della concorrenza estera, sia per le merci importate sia per quelle esportate, tende infatti alla lunga a riportare in linea l'aumento dei prezzi interni con l'evoluzione di quelli internazionali.

Non si debbono sottovalutare i costi di questa politica che, per taluni settori produttivi, possono essere elevati, ma essa è anche un potente fattore di innovazione industriale e di accrescimento della produttività di tutti i fattori della produzione. Essa deve essere accompagnata da politiche intese a rendere più elastica l'offerta, mediante il sostegno alla mobilità dei fattori della produzione, come nei successivi capitoli sulla politica industriale e sulla politica agricola viene puntualmente indicato.

La maggiore stabilità del cambio non significa difendere particolari quotazioni, ma certamente sostenere il livello del nostro cambio in modo che esso eserciti un effetto moderatore sulle tendenze inflazionistiche della nostra economia.

Nel disegno della lotta contro l'inflazione si inserisce anche la politica di bilancio per l'anno prossimo: rispetto ad una previsione iniziale del 28 luglio di un *deficit* di cassa dello Stato di 57.382 miliardi contenuto nello Schema delle linee di impostazione dei progetti del Bilancio 1980 che derivava dalla domanda spontanea delle Amministrazioni, l'accurata e severa revisione fatta dal Ministero del tesoro ha stabilito limiti di cassa — che in base alla legge n. 468 hanno con il prossimo anno *valore vincolante* — con un contenimento del saldo netto da finanziare dello

Stato a 49.319 miliardi. Tenuto conto delle operazioni di Tesoreria il fabbisogno complessivo si cifra a 41.900 miliardi di lire.

Il fabbisogno del settore pubblico allargato è stato di conseguenza stabilito in 42.300 miliardi di lire. Nella riunione del CIPE e del Consiglio dei ministri del 29 settembre 1979 il Governo ha preso inoltre la decisione di ridurre ulteriormente il fabbisogno del Settore pubblico allargato di almeno 2.000 miliardi di lire.

Si aprono pertanto dopo la conclusione della prima fase con la presentazione del bilancio dello Stato una seconda e una terza fase. La seconda fase sarà caratterizzata soprattutto da aggiustamenti tariffari per migliorare i conti economici dei servizi pubblici e per ottenere la trasparenza nei prezzi che riflettano gli aumenti dei costi energetici.

Nella terza fase, che si realizzerà con la presentazione del bilancio triennale dello Stato e del Piano triennale, si procederà a specifiche proposte per la modifica dei meccanismi di spesa, soprattutto nel settore delle pensioni e della spesa sanitaria.

Pertanto la riduzione indicata del fabbisogno del Settore pubblico allargato si pone come strumentale rispetto ad una politica monetaria correttamente dimensionata, e quindi tale da mantenere sotto controllo gli andamenti del cambio e da creare una difesa contro ulteriori pressioni sui prezzi interni.

Le norme della legge finanziaria in materia di contributi malattia che in occasione del primo avviamento della riforma sanitaria scaricano le aziende di oneri impropri e avvicinano il nostro sistema a quello prevalente degli altri paesi europei, hanno l'effetto di ridurre circa di oltre il 2,5 per cento il costo dell'ora lavorata nel settore manifatturiero. In questo modo, è da ritenere che l'incremento del costo del lavoro per unità di prodotto, tra il 1979 e il 1980, scenda al disotto del 12 per cento facilitando l'equilibrio della nostra bilancia commerciale, e contenendo in pochi punti la perdita di competitività della nostra industria.

Nel 1980 il definitivo riallineamento della svalutazione della lira verde a quella generale è un fatto ormai compiuto e, di conseguenza, i prezzi di taluni essenziali prodotti del comparto agricolo dovrebbero aumentare in misura contenuta.

Accanto all'obiettivo della lotta all'inflazione l'altro grande obiettivo nazionale è quello di sostenere l'attività produttiva; i cicli economici si sono fatti nel corso degli anni settanta più brevi rispetto a quelli dei due decenni precedenti e, di conseguenza, sono divenuti più caute le imprese nella loro politica di investimento e nella stessa programmazione della produzione.

Il Governo ritiene che un sostegno, in una fase di rallentamento dell'economia mondiale, sia opportuno ed elimini i pericoli di un ciclo più accentuato che potrebbe determinare una successiva ripresa troppo rapida dei livelli produttivi con la conseguenza di accentuare, anziché ridurre, la tendenza inflazionistica.

Naturalmente il Governo è consapevole che non ci si possono porre obiettivi troppo ambiziosi poichè, se è possibile correggere l'impatto che proviene dall'economia mondiale, è invece assai rischioso andare in contro-tendenza, con una completa assenza di sincronia con la congiun-



tura internazionale, poichè ciò potrebbe provocare seri problemi sul lato della bilancia dei pagamenti.

Alcune delle misure di contenimento dell'inflazione precedentemente esaminate esercitano anche un effetto di sostegno della domanda complessiva, tramite minore deflazione dei redditi disponibili e minore tensione sui tassi di interesse.

Il sostegno della produzione deve essere innanzi tutto perseguito attraverso lo stimolo delle esportazioni: per la prima volta, dopo il 1976, negli ultimi mesi vi è stata una perdita della nostra competitività internazionale, che potrà ancora accentuarsi nei prossimi mesi con il successo della politica di stabilizzazione dei cambi, ma la riduzione degli oneri sociali sulle imprese potrà contenere in misura rilevante tale perdita. La legge finanziaria inoltre ha provveduto ad aumentare notevolmente il *plafond* assicurativo e gli stanziamenti per agevolare le esportazioni di impianti e di macchinari.

Un disegno di legge per l'agevolazione dell'attività promozionale all'estero delle imprese italiane sarà presentato con sollecitudine dal Governo.

Il Governo si è anche preoccupato di correggere i presumibili andamenti della domanda interna, che senza misure di sostegno aumenterebbe soltanto dell'1 per cento. La cautela in questo caso, in un momento di grande turbolenza internazionale, impone limiti assai stretti alla manovra.

### *Edilizia.*

2. Il settore di intervento prioritario è quello dell'edilizia dove sono stati decisi quattro diversi provvedimenti:

a) un piano di costruzioni di edilizia pubblica concentrato nelle grandi aree urbane per una spesa complessiva di 1.000 miliardi di lire;

b) un programma di acquisti di case, anche già costruite alle condizioni previste dalla legge n. 457 particolarmente indirizzato ad affrontare con tempestività il problema degli sfratti. Questo provvedimento comporterà mutui per 1.000 miliardi di lire;

c) emissione di cartelle indicizzate al 50 per cento del costo della vita per un importo di 1.000 miliardi con un saggio del 7 per cento da collocare prevalentemente presso gli istituti previdenziali e le società di assicurazione. Ciò permetterà di ottenere 40.000 mutui per acquisti di case aventi una rata di rimborso pari a circa 150.000 lire mensili per ogni venti milioni di mutuo;

d) con l'apposito disegno di legge saranno introdotte misure per aggiornare le procedure di spesa del piano decennale per l'edilizia economica popolare.

### *Investimenti pubblici.*

3. Il Governo s'impegna a iniziare immediatamente una revisione dei sistemi di informazione, di controllo e delle procedure di decisioni

e di attuazione degli investimenti pubblici secondo le linee indicate nel terzo capitolo di questa sezione.

S'impegna altresì a valutare, entro le scadenze di presentazione del piano triennale, la realizzabilità di quella parte dei programmi delle pubbliche amministrazioni (1.500 miliardi), che, in base ad una prudente valutazione delle tendenze degli anni passati, sembra di dubbia realizzazione, ma che le amministrazioni valutano invece attuabili, e a prendere, sempre entro quella scadenza, le opportune decisioni.

Particolare priorità assume il programma di emergenza per l'energia analiticamente descritto nel capitolo sulla politica energetica e gli investimenti per il risparmio energetico, per i quali verranno introdotti specifici incentivi.

#### *Investimenti privati.*

4. Il Governo s'impegna a sciogliere finalmente i nodi procedurali che hanno finora impedito, ad eccezione dei finanziamenti per le Partecipazioni statali, la operatività della legge n. 675 e del decreto del Presidente della Repubblica 902, a cominciare dagli interventi a favore della spesa per la ricerca nel campo industriale.

Ma è soprattutto dagli effetti dell'intera manovra di politica economica per il 1980, che può derivare un positivo segnale per la continuazione del processo di ripresa degli investimenti industriali verificatosi nel corso del 1979. Gli investimenti produttivi sono il risultato di decisioni prese in un quadro di medio termine e sono seriamente compromessi dalla instabilità del ciclo e da troppo violente inversioni della politica economica.

Pur nell'ambito di una politica di medio periodo che privilegia l'espansione degli investimenti rispetto ai consumi, è apparso al Governo opportuno correggere gli effetti dell'inflazione sulla progressività del nostro sistema fiscale.

Tale progressività è in misura maggiore determinata dal valore reale delle detrazioni e delle deduzioni e si è pertanto deciso di aumentare del 50 per cento le detrazioni per carichi di famiglia e per spese di produzione del reddito dei lavoratori dipendenti.

Una ulteriore correzione degli effetti dell'inflazione potrà essere ottenuta attraverso la rivalutazione degli assegni familiari che dovrà essere concordata con le forze sociali, e che non potrà non essere prevalentemente finanziata con accantonamenti di punti di scala mobile.

Queste misure, accanto alla politica per i dipendenti pubblici seguita dal Governo hanno l'effetto di aumentare il reddito disponibile dei lavoratori dipendenti: in termini reali tali redditi sarebbero diminuiti a causa dell'accelerazione inflazionistica del 1980, mentre per il complesso di queste misure e per l'effetto della riduzione degli oneri sociali sui prezzi, la loro variazione risulterà positiva, impedendo così brusche cadute nelle spese per consumo.

L'esito complessivo delle manovre sopra indicate dipenderà da diversi fattori. In primo luogo per quanto concerne gli investimenti il grado di coordinamento che si potrà ottenere attraverso la collaborazio-

ne dei numerosi centri di decisione del settore pubblico, cioè Governo Centrale, Regioni, Comuni sarà essenziale alla loro realizzazione.

In secondo luogo occorre che il grado di restrizione della politica monetaria non debba essere ulteriormente rafforzato di fronte alle decisioni delle autorità monetarie di altri paesi che impongono anche a noi comportamenti difensivi per il sostegno del cambio più severi di quanto non sarebbe necessario per il controllo dell'inflazione interna.

È necessario infine che i comportamenti delle imprese nella formazione dei prezzi e quelli delle altre forze sociali in materia di contrattazione integrativa aziendale non si lascino influenzare da erronee aspettative che proiettano l'attuale accelerazione inflazionistica oltre il periodo invernale.

Questi comportamenti troverebbero un freno nella politica monetaria e fiscale che il Governo non intende modificare per adattarla ad un sovrappiù di inflazione oltre quella già prevista per il 1980.

A questo proposito il Governo intende proporre alle parti sociali un meccanismo di informazione molto tempestivo sugli andamenti dei prezzi e delle remunerazioni di fatto.

In relazione alle cautele sopra espresse una valutazione quantitativa degli effetti complessivi della manovra della politica economica del 1980 può sinteticamente indicarsi in un miglioramento fino a un punto percentuale della crescita media del Prodotto Interno Lordo in termini reali e in una riduzione di circa la stessa entità nella dinamica dei paesi industriali entrambe rispetto alle previsioni tendenziali.

In queste circostanze l'occupazione industriale non dovrebbe subire diminuzioni e al tempo stesso dovrebbe continuare la crescita tendenziale dell'occupazione del terziario.