

ATTI PARLAMENTARI

VIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI **Doc. XXVI**
n. 1-bis

NOTA INTEGRATIVA
AL
PIANO A MEDIO TERMINE
1981 - 1983

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
(FORLANI)

Presentata alla Presidenza l'8 maggio 1981

Roma, 8 maggio 1981

Illustre Presidente,

mi prego trasmetterLe, per l'esame da parte della Camera, il documento « Nota integrativa al Piano a Medio Termine », predisposto dal Ministero del bilancio e della programmazione economica, ad integrazione del Piano a Medio Termine 1981-83 da me trasmessoLe in data 29 aprile 1981.

F.to FORLANI

Onorevole
Dott. Prof. LEONILDE IOTTI
Presidente
della Camera dei Deputati
R O M A

NOTA INTEGRATIVA

al

PIANO A MEDIO TERMINE (1981-83)

1. Il Piano a medio termine (1981-83) è stato predisposto attraverso un ampio processo di consultazione delle Regioni e delle Organizzazioni economiche e sociali nella seconda metà del 1980; approvato dal C.I.P.E. il 30 dicembre u.s. è stato trasmesso al Presidente del Consiglio il giorno seguente. Il Consiglio dei Ministri lo ha esaminato ed approvato il 22 marzo 1981.

Questa Nota integrativa, predisposta in occasione dell'avvio dell'esame del Piano da parte del Parlamento, ha lo scopo di mettere in evidenza i fondamenti di analisi sui quali poggia l'impostazione del Piano; di integrare l'informazione sugli orientamenti attuali delle politiche economiche dei maggiori paesi industriali; di raccordare le decisioni assunte dal Governo e dalle autorità monetarie il 31-I, 22-III, 16-IV-1981 e dalle Camere, con le prescrizioni di politica economica contenute nel Piano; di indicare gli adempimenti necessari per l'applicazione operativa del Piano ed i tempi relativi.

2. La Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese (1980), presentata alle Camere il 27 marzo, conferma la vigorosa crescita reale dell'economia italiana nell'ultimo biennio, ma insieme l'aggravarsi dei fenomeni

dell'inflazione e del disavanzo della bilancia dei pagamenti. Il quadro complessivo, lungi dal presentare segni di uscita dalla crisi, appare caratterizzato da un aumento delle difficoltà in cui versano interi settori produttivi e dal disagio di notevoli aree geografiche e fasce sociali del Paese.

I favorevoli risultati produttivi del più recente biennio hanno ritardato la presa di coscienza dei gravi problemi economici che affliggono la nostra società.

L'incancrenirsi di situazioni di sottosviluppo e di improduttività ereditate dal passato e l'accresciuta dipendenza dell'economia dal bilancio pubblico si sommano all'affermarsi di condizioni internazionali che erodono quote del nostro livello di benessere.

I paesi produttori di materie prime essenziali al nostro sistema produttivo rivendicano una maggiore quota del nostro reddito, mentre i paesi emergenti, produttori a più basso costo degli stessi beni da noi offerti sui mercati internazionali, rivendicano una maggiore quota del commercio estero; tutto ciò accade mentre la crescita degli scambi internazionali si riduce e i nessi della cooperazione internazionale presentano ancora segni di indebolimento.

Preso da questa morsa, il nostro sistema produttivo ha mostrato una capacità di adattamento eccezionale soprattutto a livello di piccole e medie imprese, che hanno

saputo reagire alle difficoltà pur in presenza di vincoli, talvolta anche aggirandoli. Per alcuni anni il Paese ha ritenuto di aver trovato un proprio modello di sviluppo e di poter confinare la politica economica a una "benevola disattenzione" della cosiddetta "economia sommersa", nonché ad un'azione non programmata del bilancio pubblico volta a soddisfare ora quella, ora questa esigenza particolare della società e dell'economia.

Affievolitesi, come ora sta avvenendo, le possibilità di aggiustamento offerte da quel modello e aggravatasi la crisi della grande industria, il Paese deve prendere coscienza che la dipendenza della nostra economia dai mercati mondiali di approvvigionamento e di sbocco dei nostri prodotti rende indispensabili politiche di medio e di lungo termine, le quali comportano, per questa generazione, non lievi sacrifici per il contenimento dei costi e quindi dei redditi.

Comportamenti incoerenti con l'allargamento della base produttiva necessaria per la piena occupazione della forza lavoro e con una corretta destinazione qualitativa e territoriale degli investimenti per l'ulteriore ordinato sviluppo di uno stato industriale moderno minano le radici stesse del nostro benessere e la stabilità del sistema politico-sociale.

La presa di coscienza di questi problemi tarda a manifestarsi. Ritenere di potersi difendere dalle necessità di aggiustamento imposte dall'esterno aumentando i redditi nominalmente percepiti, premendo poi sul bilancio pubblico e sulla moneta per convalidare questo aumento, e così causare inflazione, equivale a continuare a negare la realtà per quanto essa si presenti sgradita, e ad aggravare notevolmente le difficoltà e la dimensione delle correzioni da apportare al livello di benessere di tutti.

Anche l'illusione che l'accettazione di un più elevato ritmo di inflazione potesse essere il prezzo da pagare per garantire un più elevato assorbimento delle forze di lavoro è caduta: l'esperienza dei paesi industrializzati negli anni settanta mostra la contestualità degli aumenti dell'inflazione e della disoccupazione.

A più riprese, ma con maggiore intensità in epoca più recente, in presenza di un aggiustamento reale incompleto, i conflitti distributivi sono stati composti trasferendo ricchezza dai risparmiatori ai debitori, tramite il deprezzamento dei valori monetari. Fino a metà 1980 il sistema finanziario ha mostrato tenui reazioni, ove si consideri l'ingente ammontare assoluto della perdita di potere d'acquisto reale della ricchezza coinvolta; ma, come testimonia anche l'andamento della borsa azionaria, la fine del 1980 e gli inizi del 1981 hanno evidenziato una mutata attitudine

verso le attività monetarie che il pur rilevante innalzamento dei tassi dell'interesse non ha finora riassorbito. Anche da questo lato della economia vanno affievolendosi gli spazi di aggiustamento.

L'alleggerimento del peso dei debiti causato da tassi dell'interesse inferiori all'inflazione è fenomeno necessariamente momentaneo, mentre i danni all'apparato finanziario possono risultare permanenti. Quando poi si impongono politiche monetarie restrittive per correggere la fuga dalla moneta, le imprese e lo Stato non tardano a ripagare sotto forma di ingenti oneri finanziari il necessario mantenimento del debito: si consideri che ormai il bilancio pubblico presenta oneri per interessi che superano largamente, in valore assoluto, il disavanzo corrente complessivo.

Ne segue che l'imposizione fiscale eccede il costo dei servizi pubblici resi dallo Stato al cittadino, mentre questo costo non infrequentemente appare in eccesso del valore effettivo del servizio stesso. L'ingegneria finanziaria non è in condizione di attenuare questo carico. Né la terapia può essere solo quella di ridurre l'imposizione fiscale, se non si accompagna ad una mutata attitudine che eviti di richiedere nuove spese in disavanzo. Questo vale per i lavoratori che lamentano la gravosità delle tasse e per le imprese che lamentano l'onerosità dei debiti, ma

chiedono allo Stato di svolgere crescenti interventi assistenziali.

Per alcuni anni l'inflazione è stata accettata come uno degli strumenti in grado di favorire la ricomposizione dei conflitti distributivi esistenti all'interno del sistema tra settore pubblico e privato ed, in generale, tra i diversi percettori di reddito. Ma i livelli che essa ha recentemente assunto - ed il conseguente venir meno dell'illusione monetaria da parte degli operatori economici - sono tali da imporre immediate azioni che abbiano efficacia congiunta su tutte le cause di fondo che hanno contribuito e contribuiscono ad alimentarla e diffonderla; e cioè:

- la crescita in eccesso al P.I.L. delle spese correnti e delle entrate complessive del settore pubblico allargato;
- il conseguente trascinarsi della creazione monetaria;
- la crescita dei costi, in particolare via la scala mobile e gli altri meccanismi di indicizzazione;
- la eccessiva dipendenza dall'estero dell'attività economica interna nei prodotti di base.

Non vale, dunque, ricercare responsabilità e scambiarsi accuse, ma agire su questi fattori anche con correzioni strutturali.

Non vi è invece soluzione operando sugli effetti dell'inflazione attraverso la regolamentazione dei prezzi.

Essa è dannosa perché, se pur temporaneamente efficace, crea un vaso inflazionistico che esplode al primo atto di liberalizzazione. E' ancor più dannosa quando sfocia nell'illegalità e nell'utilizzo inefficiente dei fattori di produzione. Una più estesa politica di controllo dei prezzi e dei salari allontanerebbe inoltre l'Italia dal resto dell'Europa.

3. Il Piano a medio termine (1981-83) ha inteso concentrare i suoi sforzi sui modi di accrescimento della produttività media del capitale. Il raggiungimento di questo obiettivo è considerato condizione necessaria, anche se non sufficiente, per la lotta all'inflazione. Inoltre è alla portata del Governo nelle attuali condizioni politiche e istituzionali del Paese.

Questo più limitato obiettivo dato alla programmazione, rispetto alla complessa problematica della politica economica, ricalca analoghe esperienze in corso nella Germania Federale (il Finanzplan) e in Francia (i Programmes d'action prioritaires) - riprese anche dal V Piano a medio termine della Comunità Europea - e si sostanzia in un insieme di piani settoriali che, attraverso gli investimenti, riducono la dipendenza dall'estero della nostra economia (nelle fonti di energia, nell'agricoltura e nella produzione del legno) e l'uso inefficiente delle risorse (nella chimi-

ca, nella siderurgia e nella cantieristica navale); accrescono la dotazione di capitale produttivo (nel Mezzogiorno e a livello di settore) e la dotazione di capitale sociale (casa, sanità e trasporti); sviluppano la ricerca e la innovazione tecnologica.

L'esplicarsi delle possibilità di accrescimento della produttività media suscitolabile da questi interventi richiede adeguate politiche di quantità e di prezzo dei fattori di produzione (materie prime, lavoro e capitale), così come l'esplicarsi degli effetti disinflazionistici richiede adeguate politiche di bilancio e monetarie.

Queste politiche si rendono necessarie - insieme con una rigorosa analisi dei costi e benefici della spesa pubblica relativa, garantita da un apposito Nucleo di valutazione di nuova costituzione - non solo per esigenze di compatibilità interne legate al duplice obiettivo di accelerare lo sviluppo e ridurre l'inflazione, ma anche per la prospettata necessità di ricorrere al finanziamento estero negli ammontari resi necessari dalla dinamica della bilancia dei pagamenti.

Per tutti questi motivi la politica di progettazione del bilancio e dell'offerta monetaria proposta per il triennio 1981-83 dal Piano è stata così configurata:

- stabilizzare le entrate complessive del settore pubblico allargato in percentuale al P.I.L. sui livelli del 1980;

- ridurre nel triennio il disavanzo corrente di bilancio sia in valori assoluti che in percentuale al P.I.L. (e quindi decelerare la dinamica delle uscite);
- aumentare parallelamente gli investimenti pubblici nei settori in precedenza indicati;
- ridurre in modo graduale il tasso di creazione monetaria;
- stabilizzare il rapporto di cambio, partendo da posizioni di bilancia dei pagamenti finanziabili internazionalmente.

Attraverso queste scelte a livello settoriale e a livello macroeconomico si è inteso realizzare in Italia una politica dell'offerta con caratteristiche istituzionali più aderenti alla natura di economia di trasformazione, fortemente aperta verso l'estero, dualistica e con una grossa componente pubblica.

Questa politica più che una scelta del momento, si impone da tempo per la impossibilità che una politica di manovra della domanda aggregata raggiunga obiettivi di diffusione territoriale e settoriale dello sviluppo e di riassorbimento permanente degli impulsi inflazionistici.

La lotta all'inflazione assume nel Piano il ruolo di strumento e non di fine. Tuttavia, il limite al quale l'aumento dei prezzi è giunto nella prima parte del 1981 fa perdere alle politiche di stabilizzazione un preponderante

valore economico ed investe invece la difesa dei fini della società e della sua organizzazione politica.

4. Nella prima parte del 1981 rilevanti mutamenti nelle politiche dei principali paesi industriali si sono sovrapposti ai problemi di bilancia dei pagamenti ereditati dal 1980.

L'amministrazione Reagan, con la sua politica dell'offerta centrata sul più libero esplicarsi delle forze di mercato - sollecitate attraverso una riduzione delle entrate e delle spese pubbliche ed una accentuata decelerazione monetaria - ha riportato il dollaro in posizione di forza sui mercati internazionali ed ha più che riassorbito il disavanzo corrente della bilancia dei pagamenti americana. Questa politica ha sospinto il disavanzo petrolifero nelle bilance più deboli, come quella italiana, determinando una svalutazione della lira rispetto al dollaro di insostenibili proporzioni.

Anche se la politica americana si presenta come una filosofia di sviluppo economico, essa appare tale solo a livello interno, non avendo la nuova amministrazione esplicitato i modi attraverso i quali gli Stati Uniti intendono regolare i problemi del riciclaggio degli avanzi petroliferi. Si deve ritenere, almeno fino al Summit dei Capi di Stato di Ottawa, che questo paese si ispiri ancora alla impo-

stazione di attribuire alle banche private il compito di indirizzare le risorse finanziarie laddove queste banche ritengono si investano a più elevata produttività, senza un coordinamento che tenga conto delle esigenze complessive dei mercati internazionali e dello sviluppo degli scambi mondiali.

Similmente nel Regno Unito, la manovra restrittiva sulla domanda aggregata della Signora Thatcher, ha prodotto i suoi effetti sulla bilancia dei pagamenti correnti, riportandola in avanzo e rafforzando la sterlina sul mercato internazionale. Un'altra quota del disavanzo petrolifero è stata così sospinta nelle bilance più deboli, con inevitabili conseguenze sul saldo dei conti con l'estero dell'Italia.

La Germania Federale ha condotto finora una politica di accettazione dei disavanzi della bilancia dei pagamenti e dell'indebolimento del marco tedesco, con timidi segni di reazione. Più recentemente ha apertamente accennato di voler distinguere all'interno del proprio disavanzo la quota che va finanziata e quella che deve essere risanata. Nel complesso la politica economica tedesca si è mossa nella direzione corretta di compensare parte delle spinte provenienti dagli Stati Uniti e dall'Inghilterra.

La politica della Germania, che ha caratteristiche simili a quella enunciata dal Piano a medio termine italiano, se confermata, dovrebbe trovare sostegno da parte del

nostro Paese, che ha tuttavia interessè ad operare per sospingere la Germania verso l'accettazione di una politica economica comunitaria, anche nell'indebitamento estero. Nelle presenti circostanze il "bisogno di Europa" da parte dei paesi comunitari si è accresciuto, in quanto in vigenza dell'accordo monetario europeo, occorre esplicitare una politica coordinata nei confronti del dollaro onde non subirne passivamente i riflessi. Questa esigenza diviene sempre più impellente con l'innalzarsi delle quotazioni del dollaro sui mercati.

Poiché la gran parte degli effetti di cui si è detto si è esplicitata nel corso del primo trimestre 1981, occorre riconoscere che l'ambiente economico che doveva accogliere la realizzazione del Piano a medio termine si è oggettivamente modificato.

5. I provvedimenti monetari presi il 31 gennaio e il 22 marzo devono essere intesi come indirizzati a fronteggiare, nei limiti delle possibilità aperte alle singole politiche nazionali, i mutamenti descritti nel precedente paragrafo.

Nel contempo, tuttavia, è mutato, per iniziativa del Governo e del Parlamento, anche il bilancio pubblico ipotizzato nella Relazione Previsionale e Programmatica per l'anno 1981, presentato nel settembre scorso.

Il 16 aprile il Consiglio dei Ministri ha approvato talune correzioni del bilancio pubblico volte a ricondurlo nella dimensione richiesta dal Piano a medio termine (1981-83).

Le incertezze sugli effettivi andamenti del P.I.L. e il mutamento di taluni criteri di presentazione del bilancio pubblico - di cui il Parlamento è stato informato - rendono di difficile comparazione le nuove valutazioni per il 1981 con i consuntivi 1980 e con le previsioni 1981 del settembre scorso, riportate nel Piano a medio termine.

Per colmare questa difficoltà tecnica sono state effettuate alcune proiezioni a base statistica stabile, con alcune ragionevoli ipotesi di riferimento "normative" sul P.I.L., ottenendo sulle grandezze oggetto di attenzione da parte del Piano i seguenti risultati. Occorre avvertire che le entrate tributarie rappresentano non più della metà delle entrate complessive e che non è stato tenuto conto nei calcoli delle acquisizioni nette di attività finanziarie (nel cui ambito ricadono, ad esempio, gli aumenti dei fondi di dotazione delle partecipazioni statali), una posta di bilancio che ha presentato nel passato forti variazioni e che sfugge ad una forma sistematica di stima; queste acquisizioni concorrono però a formare il fabbisogno complessivo del settore pubblico allargato e quindi all'assorbimento delle disponibilità complessive monetarie e finanziarie.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

		<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
		(in % P.I.L.)			
Entrate complessive	{ A	44,0	44,0	44,0	44,0
	{ B	42,6	44,5	45,0	46,0
Saldo corrente	{ A	4,5	4,5	3,5	2,5
	{ B	4,7	3,5	4,0	3,5
Spesa capitale	{ A	5,5	5,5	6,5	7,5
	{ B	5,7	6,0	6,0	6,0

Nota metodologica.

Le stime sono state ottenute ipotizzando una decelerazione dell'inflazione, a fine 1981, al 16 per cento ed una decelerazione media di 2 punti percentuali annui nel 1982 e nel 1983. Le entrate, il saldo corrente e la spesa capitale, nella versione A, sono quelle previste dal Piano nel documento del 31.XII.1980 sulla base della Relazione P&P 1981 e delle decisioni successive al settembre 1980. Gli importi non includono le acquisizioni nette di attività finanziarie. Nella versione B, corrisponde invece agli andamenti tendenziali, tenuto conto delle decisioni prese fino al 16 aprile (nell'ipotesi di una ratifica senza modifiche dei due rami del Parlamento) e scontando il successo disinflazionistico del Piano nel biennio 1982-83. Per le spese di capitale le tendenze sono stimate per stanziamenti fuori dalle procedure di Piano e al netto delle acquisizioni di attività finanziarie. I dati di bilancio del 1980 sono quelli effettivi e quelli del 1981 corrispondono alle stime effettuate dai Ministeri competenti.

Di fronte ai problemi ed alle incertezze che contraddistinguono l'economia italiana scarti in valore assoluto e percentuale sono nell'ordine degli eventi, ma ciò non toglie utilità all'esercizio di stima. Le cifre esposte rappresentano, per l'esecutivo ed il Parlamento, un "quadro di comando" intorno al quale operare per ottenere gli andamenti qualitativi e quantitativi desiderati dal Piano, in precedenza richiamati ed ampiamente esposti nel documento presentato alle Camere, di cui questa Nota è parte integrante.

I valori assoluti delle principali poste di bilancio e, a maggior ragione, quelli relativi al P.I.L. hanno significato solo se l'inflazione ricade nel campo delle ipotesi fatte. Qualora il rispetto delle compatibilità finanziarie espresse in percentuale del P.I.L. fosse raggiunto attraverso un aumento dei prezzi, esso sarebbe sintomo di fallimento e non di successo della politica proposta, con conseguenze che non tarderebbero a manifestarsi nello stesso comparto reale, in particolare nella bilancia dei pagamenti e nel rapporto di cambio, e reazioni di segno restrittivo nel comparto monetario.

L'indicatore più efficace è fornito dal disavanzo corrente: l'aumento dell'inflazione accresce il drenaggio fiscale e quindi le entrate; le uscite sono più lente a muoversi ed il risultato è che l'accelerazione dei prezzi riduce inizialmente il disavanzo corrente, facendo apparire

un andamento migliore della finanza pubblica, ma sposta sul futuro l'onere di un suo contenimento (si confronti ad esempio la sequenza 1980-83 riportata nella tavola di pagina 14).

Per questi motivi si impone la ripresa di una progettazione del bilancio pubblico triennale centrata sulla riduzione della spesa corrente, coerente con gli obiettivi disinflazionistici e quindi inquadrata nelle politiche di accompagnamento che prevedono la stabilità delle entrate complessive e la riduzione dell'offerta monetaria.

In quest'ambito si deve sottolineare quanto segue:

- l'acquisizione di maggiori entrate tributarie per effetto del drenaggio fiscale ha effetti di stabilizzatore automatico dell'inflazione, via il taglio dei redditi che ne consegue, solo se le maggiori entrate non si tramutano in spese. Altrimenti, alimentando ulteriormente le spese improduttive, potrebbero avere effetto opposto;
- l'acquisizione di maggiori entrate tributarie al di là dell'effetto descritto avviene nell'ambito dell'area dei redditi dove più elevata è la capacità di traslazione delle imposte e quindi più forte la carica inflazionistica;
- l'acquisizione di maggiori entrate non tributarie, in particolare quelle tariffarie e dei prezzi amministra-

ti, ha per definizione effetti immediati sui prezzi; nel sottolineare, tuttavia, che la politica tariffaria del recente passato non ha neanche registrato gli aumenti dei costi, l'esperienza indica che i ritardi nell'adeguamento tariffario determinano un peggioramento dei servizi;

- la crescita delle imposte dirette e quella delle imposte indirette genera un aumento del divario tra costo del lavoro e salario reale netto, alimentando le spinte salariali.

Per questi motivi il Piano suggerisce una manovra delle entrate complessive, ossia dei tributi e degli altri incassi compresi i contributi, stabilizzandole come quota sul P.I.L. Affinché ciò sia possibile e per poter liberare risorse pubbliche a favore degli investimenti indicati dal Piano, il tasso di crescita delle spese correnti deve cadere al di sotto dell'aumento nominale del P.I.L. Finché tutto ciò non accade non si liberano risorse aggiuntive per investimenti pubblici ed il Piano non può trovare piena attuazione nei suoi obiettivi di sviluppo e di disinflazione.

Laddove gli obiettivi di lotta all'inflazione non sono raggiunti, il tasso di acquisizione delle attività finanziarie da parte del pubblico cade e il mercato finanziario non è più in condizione di reggere lo sforzo produttivo e di investimento.

Per tenere conto della fuga dalla moneta e dalle altre attività finanziarie indotta dall'inflazione, occorre tenere presente tra i parametri di riferimento anche la formazione netta di attività monetarie e finanziarie all'interno del Paese, così come calcolata dalla Banca d'Italia, e le sue relazioni con il disavanzo della bilancia valutaria.

Sempre nella progettazione pluriennale del bilancio occorre tenere presente che il Piano ha proposto di valutare, attraverso il Nucleo di cui si è detto, le spese per effettivi investimenti, senza tenere conto della tripartizione tra trasferimenti in conto capitale, spese in conto capitale e acquisizione di attività finanziarie (fondi di dotazione, in particolare) che hanno sempre impedito di individuare l'effettivo ampliamento e il miglioramento della base produttiva del Paese ottenuto con l'intervento del settore pubblico allargato. Ancorché le percentuali o gli importi in valore assoluto previsti per spese in conto capitale siano confrontabili quantitativamente con le risultanze del passato, non potranno esserlo in futuro qualitativamente. Questo aspetto del Piano, al cui presidio tecnico va delegato il proposto Nucleo, è quello in cui lo spirito della politica può maggiormente discostarsi dalla contabilità finanziaria della stessa.

Per l'insieme di questi problemi e per ciascuno di essi un chiaro indirizzo del Parlamento, qualitativo e

quantitativo, renderebbe più efficace la progettazione di un bilancio finalizzato allo sviluppo e capace di contribuire alla lotta all'inflazione.

6. La valutazione del contenuto disinflazionistico delle proposte avanzate dal Piano a medio termine (1981-83) - sebbene esse appaiano severe in materia di riduzione della spesa pubblica corrente e di decelerazione monetaria - scontano un effetto sui prezzi che pur sempre mantiene il nostro tasso dell'inflazione a livelli superiori a quelli prevedibili nel resto del mondo.

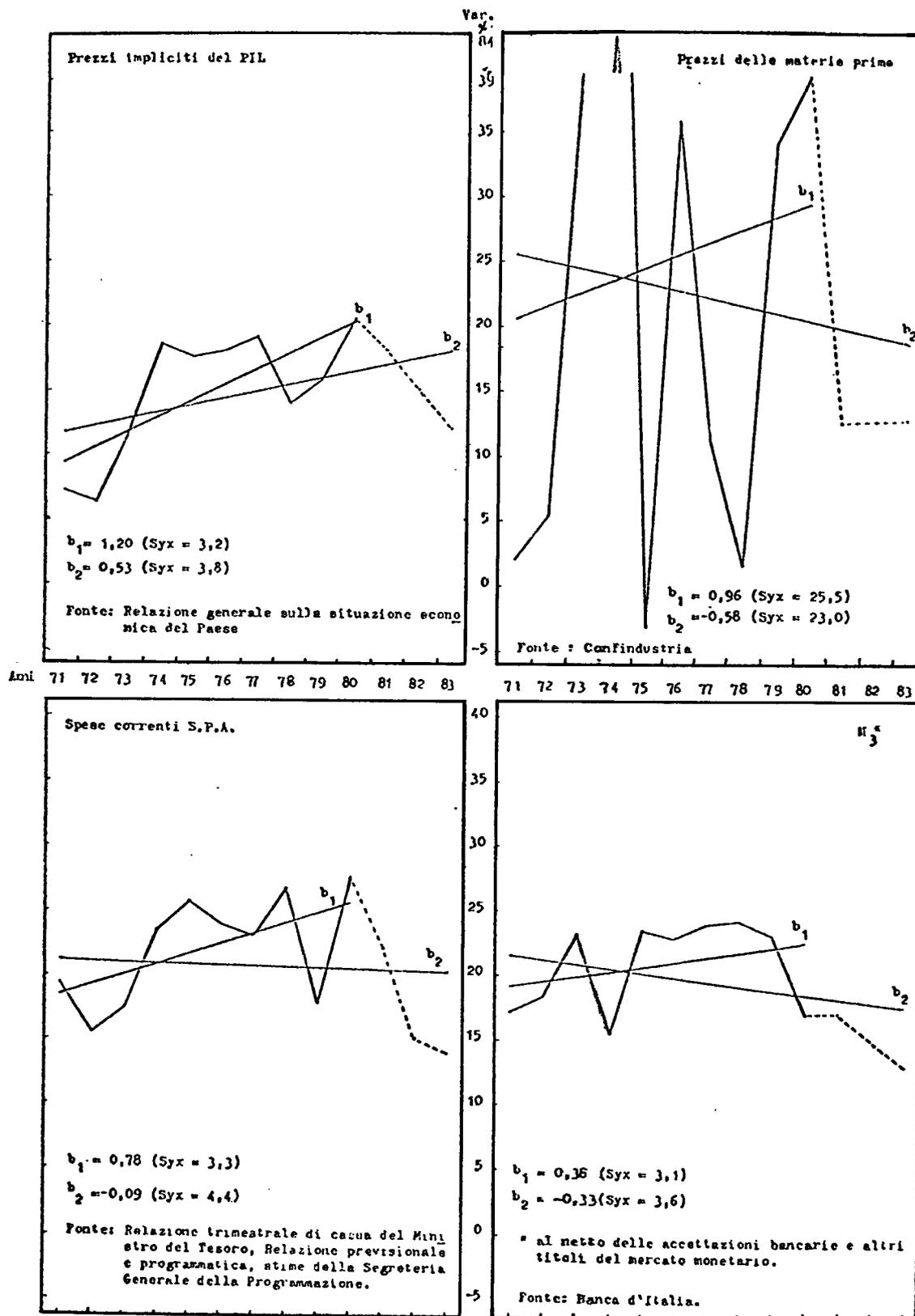
Inoltre, come mostra il quadrante dei grafici di seguito riportato, pur scontando il successo della politica disinflazionistica del Piano, la linea di tendenza di lungo periodo dell'aumento dei prezzi resta positivo.

Queste osservazioni sull'inflazione comparata internazionalmente e su quella tendenziale sottolineano che il Piano, per il primo triennio, ha natura di fase di avvio di un più lungo processo disinflazionistico, che resta sostanzialmente legato agli effetti sull'economia reale e sulle aspettative della progettata stabilità delle entrate complessive, della riduzione della spesa corrente, dell'aumento di quella in conto capitale e della decelerazione nell'offerta monetaria.

I successi attesi da questa politica verrebbero assecondati da una netta inversione di tendenza attesa nei prezzi delle materie prime internazionali.

Il 1982-84 potrebbe perciò risultare un triennio adatto ad apportare le correzioni necessarie per portare l'economia italiana fuori dalla sua crescita disordinata e dalla sua situazione di crisi.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI



b = pendenza della linea di trend

Syx = errore standard nella stima della pendenza della linea di trend

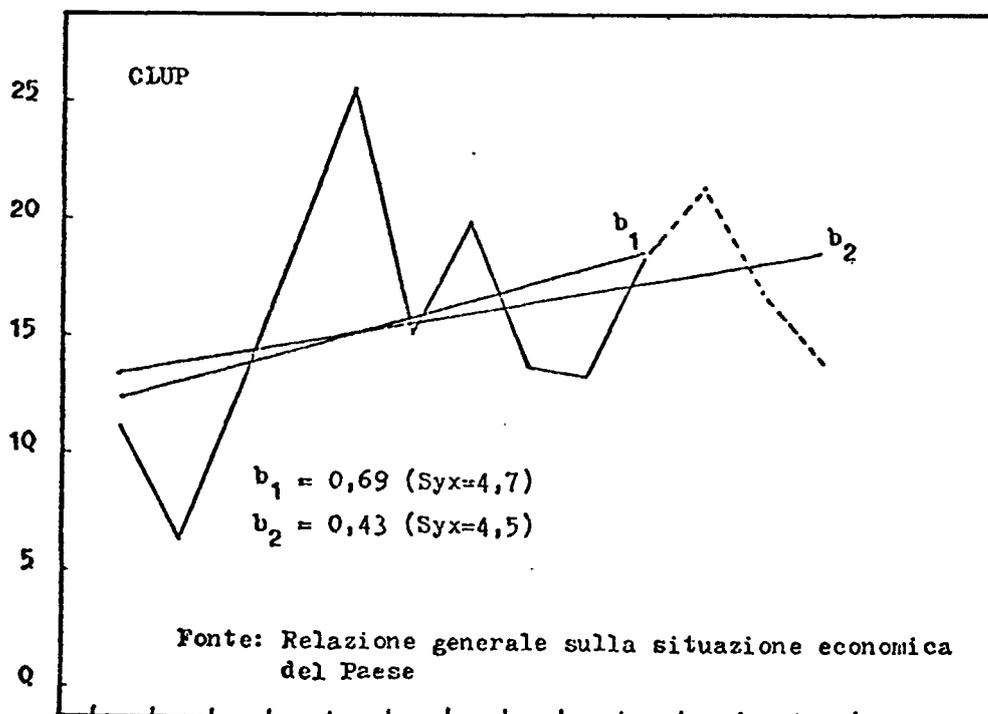
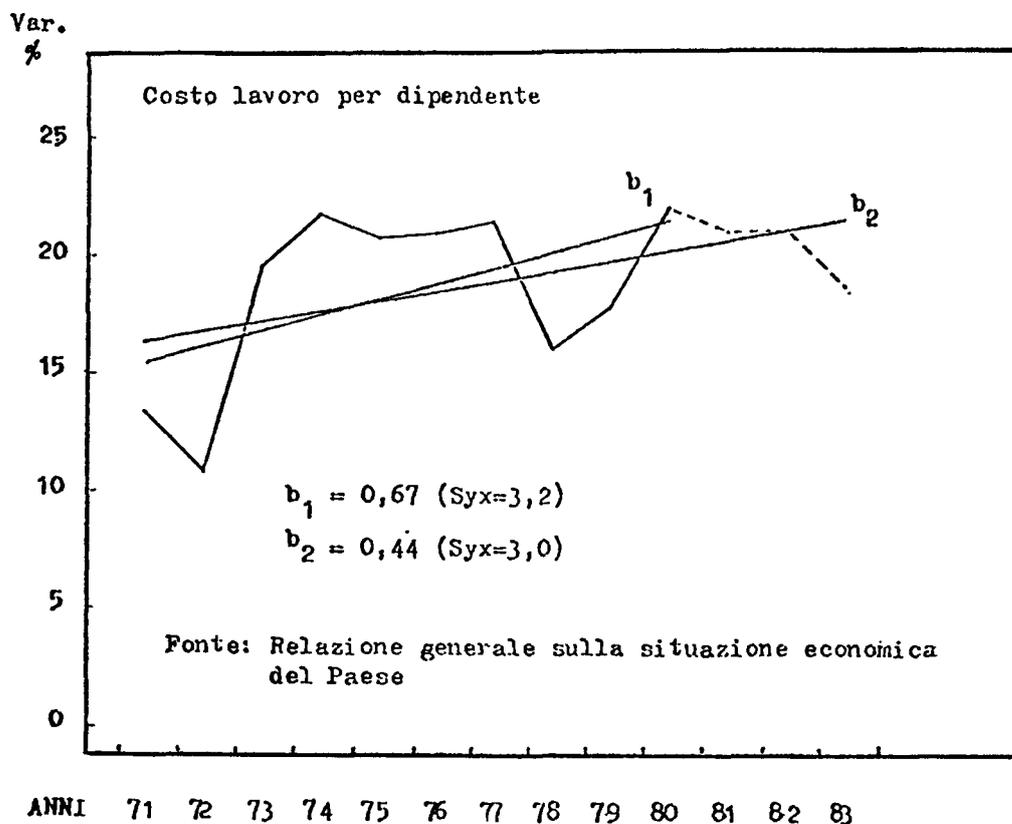
NOTA: i dati 1981-83 sono normativi per le spese correnti del S.P.A. o per M₃; sono ipotesi di evoluzione per le altre grandezze

Tuttavia, il legame esistente tra inflazione e costo nominale del lavoro, nonché tra produttività e costo del lavoro per unità di prodotto (cfr. i due grafici che seguono) non può trovare esclusiva soluzione, come sottolineato nel documento di Piano, nell'accrescimento della produttività promosso dagli investimenti pubblici e richiede una correzione strutturale dell'accordo interconfederale del 1975 sulla scala mobile e una valorizzazione dell'accordo 1977 sulla produttività. Il Piano a medio termine rappresenta la base di riferimento di una scelta finalizzata allo sviluppo dell'occupazione ed al riassorbimento dell'inflazione, nell'interesse degli stessi lavoratori ed alla portata del loro controllo.

Qualsiasi accordo sulla scala mobile riferito insieme agli obiettivi di inflazione e a quelli di produttività, con verifica ex-post delle risultanze, ha un significato se accompagnato dalle politiche di bilancio e dell'offerta monetaria previste dal Piano, e da modi di trattamento dell'inflazione importata.

In assenza di fondate aspettative sulla decelerazione dei prezzi, non sarebbe ragionevole concedere una clausola di salvaguardia ai lavoratori in quanto le imprese, se chiamate a concorrere finanziariamente al recupero del deprezzamento reale dei salari e se non valutano positivamente la politica economica di accompagnamento dell'accordo,

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI



b = pendenza della linea di trend

Syx = errore standard nella stima della pendenza della linea di trend

NOTA: i dati 1981-83 sono ipotesi di evoluzione

anticiperebbero gli effetti attesi sui prezzi correnti. Se è lo Stato a pagare, il Governo si troverebbe nella posizione contraddittoria di espandere la spesa pubblica nel momento in cui le pressioni inflazionistiche risultano più elevate di quelle attese o desiderate, alimentando così ulteriormente le aspettative inflazionistiche delle imprese.

A loro volta, i lavoratori, qualora ritenessero possibile la sequenza degli eventi indicata, potrebbero essere indotti ad anticipare gli effetti inflazionistici via contrattazioni salariali dirette nel corso dell'applicazione dell'accordo sulla scala mobile, ossia ancor prima della sua verifica.

Il problema non è quindi chi paga gli scatti in eccesso, ma come evitare scatti in eccesso attraverso rigorose politiche di Piano. Il dibattito sul tema della scala mobile si è invece finora concentrato sul primo aspetto e non sul secondo. La clausola di salvaguardia, se concessa, dovrebbe comunque avere caratteristiche articolate in cui ciascuna delle tre parti (lavoratori, imprese e Governo) sia interessata al successo della lotta all'inflazione e scoraggiata dall'abbandonarla; per la efficacia disinflazionistica del patto non può riconoscersi a nessuna delle parti piena garanzia.

La progettazione di un Piano a medio termine che saldi le proposte del 1981 con il 1984, attraverso il bien-

nio 1982-83, rappresenta il quadro entro il quale un accordo sulla scala mobile, come quello proposto, trova significato di sviluppo del Mezzogiorno e dell'occupazione, nonché trova contenuto disinflazionistico e non deflazionistico dei redditi e dell'attività produttiva in presenza di una decelerazione dell'offerta monetaria.

Considerata anche da questo punto di vista, una chiara pronuncia parlamentare sugli indirizzi del Piano, sul bilancio pubblico e sull'offerta monetaria, agevolerebbe il raggiungimento dell'accordo.

8. L'analisi fin qui condotta della situazione economica del Paese conferma che la politica di programmazione volta a determinare un maggior volume di investimenti è tanto più necessaria nelle nuove condizioni determinatesi negli anni '70 rispetto agli anni '60, a seguito della radicale modificazione delle ragioni di scambio fra petrolio e manufatti e dell'apparire sulla scena internazionale di nuovi paesi produttori di beni industriali a costi competitivi.

Il ritmo di sviluppo dell'economia italiana ha già risentito della mancata attuazione della politica di programmazione proposta agli inizi degli anni '60 e di queste nuove condizioni: dal 5,5 per cento degli anni '50 e dal 5,7 per cento degli anni '60, esso è sceso al 3,0 per cento negli anni '70. Nello stesso tempo è cresciuta l'inflazione,

passata dal 2,5 per cento degli anni '50 al 4,5 degli anni '60 e al 14,7 degli anni '70.

Se l'impresa di minore dimensione ha potuto mantenere un equilibrio di gestione, la grande impresa, il sistema delle partecipazioni statali, il mantenimento di livello di occupazione sono risultati sempre più dipendenti dal bilancio pubblico.

La persistente inflazione, a sua volta alimenta il diffondersi di meccanismi di indicizzazione, e quindi di qualsiasi stimolo inflazionistico che provenga dall'interno o dall'esterno del nostro sistema economico. La bilancia dei pagamenti subisce le conseguenze del più rapido tasso di inflazione interna; la correzione dello squilibrio esistente con l'estero richiede una riduzione molto forte delle possibilità di sviluppo o una revisione periodica del rapporto di cambio, da cui però derivano ulteriori spinte inflazionistiche nelle attuali condizioni di bilancio pubblico e di creazione monetaria indotta.

Quello che è stato considerato in questi anni un sentiero stretto ma aperto per la politica economica italiana rischia in tali condizioni di chiudersi del tutto, aprendo invece la via a conflitti sociali più aspri per la distribuzione di un reddito non suscettibile di ulteriore espansione reale.

Il disegno di politica economica contenuto nel Piano a medio termine è quello di arrestare il riflesso inflazionistico connesso con la dimensione crescente del bilancio pubblico, di imprimere un indirizzo produttivistico alle risorse canalizzate attraverso il settore pubblico, di condurre l'offerta monetaria secondo metodi e linee coerenti con una progressiva riduzione dell'inflazione.

I tempi per tali correzioni, in presenza degli orientamenti di politica economica prevalenti a livello internazionale sono ormai ristretti. Da ciò la necessità che gli indirizzi del Piano triennale per ciò che concerne politiche monetarie e di bilancio vengano assunti e fatti propri non solo dal Governo ma anche dal Parlamento e che ad essi venga attribuito non un semplice valore esortativo, ma un valore di criteri fermi di orientamento e di riferimento rispetto all'attività legislativa ed amministrativa.

Da ciò altresì la necessità che, in relazione a questo impegno del Governo rispondente ad esigenze politiche e sociali profondamente sentite, ma lungamente deluse - primo fra tutti il contributo allo sviluppo degli investimenti e della base produttiva nelle regioni meridionali del nostro Paese - le parti sociali assumano per la loro parte atteggiamenti coerenti con gli obiettivi di ridurre l'inflazione e di sostenere una crescita del reddito nazionale accompagnata da più equi criteri distributivi.

Da questo punto di vista, assume valore fondamentale una intesa fra il Governo e le parti sociali circa gli obiettivi di riduzione dell'inflazione mediante l'accordo sulla evoluzione dei costi del lavoro, che accompagni, da un lato, gli indirizzi di politica monetaria, rendendoli disinflazionistici e non deflazionistici e, dall'altro, una intesa sulle questioni della produttività e degli investimenti che possono, per loro parte, contribuire sia a frenare l'inflazione sia a sorreggere il livello dei redditi.

L'approvazione da parte del Parlamento del Piano e un accordo fra il Governo e le parti sociali attorno al disegno di politica economica che qui si è delineato non sono solo condizioni necessarie per affrontare i difficili problemi del Paese, ma segnerebbero anche una svolta di fondo nell'apprezzamento da parte degli operatori economici interni ed internazionali della capacità complessiva del nostro paese di perseguire il duplice obiettivo della lotta alla inflazione e del sostegno dello sviluppo.

Quanto infine alla strumentazione ed operatività concreta della politica di programmazione appare necessario dedicare la restante parte del 1981 alla messa a punto degli strumenti e delle procedure del Piano, con particolare riferimento alle nuove metodologie per la valutazione degli investimenti pubblici ed alla predisposizione e presentazione dei disegni

di legge volti a consentire la riconduzione della dinamica della spesa pubblica corrente entro i limiti indicati nel Piano. Ai fini di tale attività è urgente l'approvazione da parte delle Camere del d.d.l. di riforma del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica.

Nello stesso periodo verranno compiutamente definite le procedure di consultazione e di coordinamento sistematico dell'attività di programmazione della amministrazione centrale con quella dei centri che sono parte del settore pubblico allargato, con particolare riferimento alle Regioni a statuto ordinario e speciale.

Nel mese di settembre, inoltre, congiuntamente alla Relazione Previsionale e Programmatica per il 1982, verrà presentato al Parlamento l'aggiornamento annuale del programma, cioè il Piano a medio termine (1982-1984).

Questa Nota non tocca le questioni attinenti il rapporto fra il Parlamento e il Governo in materia di programmazione, un argomento che può essere meglio approfondito nel corso dell'esame parlamentare del Piano e delle procedure attuative. E' certo però che una attività di programmazione così fortemente incentrata, come nel Piano a medio termine, sulla finanza del settore pubblico trarrebbe notevole giovamento dal fatto di essere accompagnata da un'attività parlamentare che sistematicamente facesse affluire alla Amministrazione dello Stato stimoli ed orien-

tamenti in questa materia ed altresì potesse provvedere a collegare più strettamente l'attività legislativa delle Camere con gli obiettivi della politica di programmazione dell'economia nazionale.