

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

313ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 8 OTTOBRE 1981

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente FANFANI
indi del vice presidente MORLINO

INDICE

CALENDARIO DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA

PRESIDENTE Pag. 16642

COMMEMORAZIONE DEL SENATORE EUGENIO MONTALE

PRESIDENTE 16643

* SPADOLINI, *presidente del Consiglio dei ministri* 16644

CONGEDI 16641

ESPOSIZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA

PRESIDENTE Pag. 16656

ANDREATTA, *ministro del tesoro* 16645

* LA MALFA, *ministro del bilancio e della programmazione economica* 16656

PROGRAMMA DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA

Integrazioni 16641

N. B. — *L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.*

Presidenza del presidente FANFANI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (ore 10).

Si dia lettura del processo verbale.

F I L E T T I , segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 25 settembre.

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi

Hanno chiesto congedo i senatori Ulianich e Vitale Antonio per giorni 1.

Programma dei lavori dell'Assemblea, integrazioni

P R E S I D E N T E . La Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, riunitasi ieri pomeriggio con la presenza dei Vice Presidenti del Senato e con l'intervento del rappresentante del Governo, ha adottato all'unanimità — ai sensi dell'articolo 54 del Regolamento — le seguenti integrazioni al programma dei lavori del Senato per i mesi di ottobre e novembre 1981.

- Disegno di legge n. 1578. — Conversione in legge del decreto-legge concernente agevolazioni fiscali per le obbligazioni e titoli similari (*Presentato al Senato - scade il 28 novembre 1981*).
- Disegno di legge n. 1588. — Conversione in legge del decreto-legge concernente misure urgenti nel settore della produzione industriale e dell'artigianato (*Presentato al Senato - scade il 2 dicembre 1981*).
- Disegno di legge n. 1589. — Conversione in legge del decreto-legge recante disposizioni in materia di imposte di bollo e sugli atti e formalità relativi ai trasferimenti degli autoveicoli, di regime fiscale delle cambiali accettate da aziende ed istituti di credito nonché di adeguamento della misura dei canoni demaniali (*Presentato al Senato - scade il 2 dicembre 1981*).
- Disegno di legge n. ... — Conversione in legge del decreto-legge concernente provvedimenti urgenti in materia di assistenza sanitaria (*Presentato alla Camera dei deputati - scade il 27 novembre 1981*).
- Disegno di legge n. ... — Conversione in legge del decreto-legge concernente contenimento della spesa del bilancio statale e di quelli regionali (*Presentato alla Camera dei deputati - scade il 28 novembre 1981*).

- Disegno di legge n. ... — Conversione in legge del decreto-legge recante proroga della disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (*Presentato alla Camera dei deputati - scade il 28 novembre 1981*).
- Disegni di legge nn. 31, 1272 e 1281. — Modifica delle norme costituzionali e ordinarie sui procedimenti di accusa.
- Disegni di legge nn. 848 e 1074. — Nomina dei segretari comunali nella qualifica iniziale.

Non facendosi osservazioni, le suddette integrazioni al programma si considerano definitive ai sensi del succitato articolo 54 del Regolamento.

Calendario dei lavori dell'Assemblea

P R E S I D E N T E . Nel corso della stessa riunione, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, ha adottato all'unanimità — ai sensi del successivo articolo 55 del Regolamento — il seguente calendario dei lavori dell'Assemblea per il periodo dal 13 al 23 ottobre 1981.

Martedì	13	ottobre	(<i>pomeridiana</i>) (h. 17)	— Interpellanze e interrogazioni.
Mercoledì	14	»	(<i>pomeridiana</i>) (h. 17)	— Autorizzazioni a procedere in giudizio (<i>Doc. IV, nn. 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 67</i>).
			(<i>la mattina è riservata alle sedute delle Commissioni</i>)	— Disegno di legge n. 1433. — Conferimento al fondo di dotazione dell'IRI per il triennio 1981-83.
Giovedì	15	»	(<i>pomeridiana</i>) (h. 17)	— Disegno di legge n. 1564. — Conversione in legge del decreto-legge concernente trasferimento delle funzioni svolte dall'ENPI e dall'ANCC e disposizioni in materia di etichettatura di prodotti alimentari (<i>Presentato al Senato - scade il 18 novembre 1981</i>).
Venerdì	16	»	(<i>antimeridiana</i>) (h. 10)	
	»	»	(<i>pomeridiana</i>) (h. 17)	— Disegno di legge n. 1578. — Conversione in legge del decreto-legge concernente agevolazioni per le obbligazioni e titoli similari (<i>Presentato al Senato - scade il 28 novembre 1981</i>).
			(<i>se necessaria</i>)	

Martedì	20	ottobre	(pomeridiana) (h. 17)	— Interpellanze ed interrogazioni.
Mercoledì	21	»	(pomeridiana) (h. 17)	— Eventuale seguito della discussione dei disegni di legge che precedono.
(la mattina è riservata alle sedute delle Commissioni)				
Giovedì	22	»	(antimeridiana) (h. 10)	— Disegno di legge n. 1457. — Interventi per i settori dell'economia di rilevanza nazionale.
»	»	»	(pomeridiana) (h. 17)	
Venerdì	23	»	(antimeridiana) (h. 10)	— Disegno di legge n. 1588. — Conversione in legge del decreto-legge concernente misure urgenti nel settore della produzione industriale e dell'artigianato (<i>Presentato al Senato - scade il 2 dicembre 1981</i>).

Secondo quanto previsto dal succitato articolo 55 del Regolamento, detto calendario sarà distribuito.

Per quanto riguarda l'esame della legge finanziaria e del bilancio dello Stato — preso atto della puntuale presentazione da parte del Governo dei documenti attinenti al bilancio e del fatto che la Segreteria generale ha prontamente provveduto alla stampa degli atti relativi, già da ieri in corso di distribuzione, assicurando inoltre che le tabelle (parte a stampa e parte in fotocopia) saranno distribuite entro il 13 ottobre — comunico che su mia proposta la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari ha stabilito unanimemente le seguenti scadenze:

— la 5ª Commissione permanente e tutte le altre Commissioni inizieranno l'esame della legge finanziaria e del bilancio a partire dalla prossima settimana 12-17 ottobre. In particolare le Commissioni in sede consultiva trasmetteranno i pareri sulla legge finanziaria e i rapporti sul bilancio possibilmente entro il 21 ottobre e, comunque, non oltre il 25 ottobre, alla 5ª Commissione;

— ricevuti i pareri e i rapporti di cui sopra, la 5ª Commissione concluderà entro il 7 novembre l'esame della legge finanziaria e del bilancio, provvedendo altresì a redigere le relazioni scritte per l'Aula;

— ciò consentirà l'iscrizione congiunta all'ordine del giorno dell'Assemblea della legge finanziaria e del bilancio dello Stato a partire da uno dei giorni compresi nella settimana 9-14 novembre.

Ho già convocato — al termine di questa seduta antimeridiana — i Presidenti delle Commissioni permanenti, per comunicare loro le anzidette determinazioni dei Capi Gruppo, affinché provvedano ad organizzare i propri lavori in modo da essere in grado di rispettare i termini stabiliti, in proposito ricordando che in questo frangente sono sei i giorni della settimana che vanno tenuti presenti come giorni liberi per provvedere a queste incombenze indilazionabili.

Commemorazione del senatore Eugenio Montale

P R E S I D E N T E . (*Si leva in piedi e con lui tutta l'Assemblea*).

Il 13 settembre all'annuncio della morte in Milano del senatore Eugenio Montale feci pervenire alla famiglia l'espressione della

profonda commozione del Senato e mia personale per il grave lutto che la colpiva.

Oggi, qui riuniti, vogliamo rievocare le date salienti di una esistenza che a noi tutti fu cara.

Eugenio Montale nacque a Genova il 12 ottobre 1896.

Giovanissimo partecipò alla prima guerra mondiale quale ufficiale di fanteria.

A pace avvenuta avviò l'attività letteraria che doveva vederlo ascendere a supremi onori. Fondò con Solmi, De Benedetti e Gromo a Torino, nel 1921, la rivista « Primo Tempo ». Nel 1925 divenne collaboratore della rivista « Il Baretto ». Nello stesso anno firmò il Manifesto degli intellettuali antifascisti, promosso da Giovanni Amendola e redatto da Benedetto Croce.

Nel 1928 si trasferì a Firenze. Ivi lavorò presso la casa editrice Bemporad e divenuto direttore del Gabinetto Viessesux tale rimase fino al 1938, quando fu costretto da motivi politici ad abbandonare l'incarico.

Nel 1940-1942 partecipò alla seconda guerra mondiale. Durante la Resistenza fece parte del Comitato per la cultura e per l'arte del CLN fiorentino, ed aderì al Partito d'Azione.

Con Bonsanti, Loria e Scaravelli, nel 1945, fondò « Il Mondo », rivista di lettere, scienze, arte e musica. L'anno dopo iniziò la collaborazione al « Corriere della Sera », di cui nel 1948 divenne redattore, assumendo nel 1955 le funzioni di critico musicale anche de « Il Corriere d'Informazione ».

Dal 1956 vengono a Montale ampi pubblici riconoscimenti: il premio « Marzotto » nello stesso anno 1956, le lauree *ad honorem* dalle Università di Cambridge e Milano nel 1961, il premio internazionale « Feltrinelli » dell'Accademia dei Lincei nel 1962, il premio « Isola d'Elba » nel 1969, la laurea *ad honorem* dall'Università di Basilea nel 1974.

I molti versi, apprezzati con lode crescente nel mondo delle lettere, raccolti dal 1916 in poi in numerose opere poetiche, meritavano ad Eugenio Montale il premio Nobel per la letteratura, conferitogli nell'ottobre del 1975.

Il 13 giugno 1967 dal presidente della Repubblica Giuseppe Saragat Eugenio Monta-

le fu nominato senatore a vita « per aver illustrato la patria con altissimi meriti nel campo letterario ed artistico ».

Già ho avuto occasione al momento della morte di Eugenio Montale di ricordarlo a nome di tutti i senatori, quale poeta sommo del nostro tempo. Ma specialmente in questa sede è nostro dovere ricordarlo — ad esempio — maestro di tolleranza e di libertà.

Motivi di salute impedirono ad Eugenio Montale di recare ai nostri lavori il pieno contributo del suo acuto ingegno, del suo animo aperto, della sua vasta esperienza. Ma non possiamo noi tutti dimenticare l'onore e l'orgoglio di averlo potuto salutare in quest'Aula quale punta di diamante della cultura italiana nel mondo.

Con commozione ripetiamo ai familiari ed ai colleghi del Gruppo repubblicano il nostro cordoglio, trasferendoci reverenti in ispirito presso la tomba di San Felice a Ema dove Eugenio Montale scelse di riposare accanto alla consorte, quasi per ascoltare da una voce amata la risposta all'ansiosa domanda, spesso ripetuta nei suoi versi, circa il destino finale dell'uomo.

S P A D O L I N I , *presidente del Consiglio dei ministri.* Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

* S P A D O L I N I , *presidente del Consiglio dei ministri.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi associo con animo commosso a nome del Governo alle parole così accorate, così ispirate del presidente Fanfani.

Ebbi un compito più lieto sei anni e mezzo orsono in questa Aula, nel maggio 1975, allorchè mi toccò, per incarico del presidente Moro — ero ministro per i beni culturali — di annunciare all'Aula il conferimento del premio Nobel a Montale, senatore, doppiamente collega in giornalismo e nello stesso Gruppo senatoriale.

Era la prima volta, dopo quasi 70 anni, che lo stesso riconoscimento veniva conferito ad un poeta senatore, dopo il precedente di Carducci; ma era un precedente che da solo non diceva molto: diversissimi i prota-

gonisti ed opposti i tempi. Carducci premiato come poeta civile, come punto di incontro tra le tradizioni democratiche e le tradizioni nazionali sullo sfondo di un secolo chiuso da pochi anni, ma inesorabilmente. Montale finalmente premiato dopo tanti rinvii per aver interpretato, sullo scenario di una umanità dissacrata dalle lacerazioni di due guerre, il dramma dell'uomo europeo, la sua solitudine, la sua disperazione, la sua totale rinuncia alle illusioni.

« L'Europa vive ancora come un sapore » — così il grande poeta aveva scritto nel 1949 in una pagina indimenticabile — « sapore che ben conoscono i suoi esuli » — aveva aggiunto — « più che come una sintesi unitaria di caratteri ». Ma alla salvaguardia di quel sapore Montale apportò un contributo superiore a quello di tanti uomini di cultura del suo tempo, con la sua calma fede nella ragione, con il suo profondo e quasi pudico rispetto della dignità e del valore degli altri, come ha ricordato il presidente Fanfani, della tolleranza.

Dalla lontana edizione gobettiana degli « Ossi di seppia » del 1925, per oltre mezzo secolo Montale ha concorso con i suoi versi e con le sue prose a rivendicare i valori profondi della coscienza individuale e della stessa identità esistenziale contro i miti supremomisti, statolatrici e dissacratori del nostro tempo. Credente nella religione del dubbio, nella laica religione dell'uomo attraverso la fedeltà profonda e sofferta verso i vivi e verso i morti; avversario del superficiale avanguardismo ed attivismo, non meno che, molti anni più tardi, della facile e sommaria contestazione; fedele ad un certo passato civile, ad un certo paesaggio umano; mai conservatore nel senso accigliato e neghittoso del termine; l'uomo che militò nel Partito d'azione, che condivise le speranze di Giustizia e Libertà, che unì nello stesso affetto Gobetti ed i fratelli Rosselli, che alimentò nella Firenze dell'immediato dopoguerra la prima esperienza del « Mondo » di Bonsanti, antcipatrice del « Mondo » caro alla nostra generazione.

Poche parole Montale aborrì come quella di « maestro ». Ricordiamo i suoi versi: « Ho contemplato dalla luna o quasi il modesto

pianeta; dentro c'è anche l'uomo ed io tra questi ».

In Senato, in quel giorno del maggio 1975 che ho ricordato, avevo chiuso l'omaggio al vecchio collega leggendo le parole che egli stesso aveva buttato giù dopo la comunicazione dalla Svezia del più alto premio della letteratura mondiale. A chi gli domandava che cosa avesse inteso con i suoi 60 anni di poesia, Montale aveva risposto: « La mia poesia non può essere intesa come un messaggio, ma come un invito alla speranza »; un invito che continua a risuonare, nonostante tutto, nei nostri cuori.

Esposizione economica e finanziaria

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca: « Esposizione economica e finanziaria ».

Ha facoltà di parlare il Ministro del tesoro.

A N D R E A T T A , *ministro del tesoro*. Signor Presidente, onorevoli senatori, l'economia italiana, così come altre economie occidentali, ha di fronte un carico di problemi irrisolti, di tensioni, di incertezze, ma anche una occasione di recuperare la stabilità economica, cominciando a riparare i danni fatti dall'inflazione.

Non vogliamo che siano dispersi i progressi realizzati negli ultimi tre anni sul fronte degli investimenti, della produzione e dell'occupazione. Vogliamo piuttosto porre le premesse per uno sviluppo non drogato e non ingiusto. Questa è la prova che le vicende ci impongono, una sfida che abbiamo ereditato dal decennio passato, un decennio di inflazione e di recessione, di strappi e di sussulti, di certezze vecchie e di incertezze nuove.

Gli anni '70 hanno lasciato molte cicatrici nella dottrina e nella prassi dell'economia, ma queste cicatrici sono ancora piaghe in molti paesi dove disoccupazione ed inflazione hanno eroso la carne viva della convivenza civile. In molti paesi, ho detto, e non solo nel nostro e non è inutile, nel momento in cui guardiamo agli affari italiani, alzare un momento la testa al di sopra del-

la nostra attualità ed osservare la scena della politica economica internazionale. Quali le vie seguite da altri paesi? Quale la via italiana? Keynes scriveva, forse con una punta di illuminismo, che in ultima analisi sono le idee che muovono il mondo e che spesso i governanti, orgogliosi uomini della prassi, non fanno altro che distillare la loro pazzia dalle opere di qualche accademico di 50 anni prima. È forse un segno delle profonde incertezze incise dagli anni '70 negli animi e nelle idee, il fatto che in alcuni grandi paesi la politica economica si sia manifestata con asprezza in passato sconosciuta e con toni messianici.

Nel Regno Unito la politica economica si è basata per intero sul conseguimento di obiettivi di crescita delle grandezze monetarie scelti in modo da determinare una flessione della domanda nominale, nell'intento di abbassare per tale via il tasso di inflazione e nella speranza di arrecare al contempo il minimo pregiudizio alla quantità prodotta. L'elevato livello dei tassi reali di interesse e la rivalutazione del 40 per cento del cambio reale della sterlina che ne sono conseguiti, hanno determinato un imponente spiazzamento della produzione manifatturiera inglese sul mercato mondiale. Così è svanita l'illusione che fosse possibile una disinflazione per magia, come è stato detto da illustri economisti inglesi. La riduzione finora conseguita del tasso di inflazione è stata accompagnata da tre milioni di disoccupati e da un ciclo recessivo di dimensioni superiori a quello registrato negli anni '30.

Questa impostazione politica, che si manifesta nell'obiettivo di ridurre l'inflazione anche a costo di una profonda recessione, nel debellare l'inflazione attraverso la umiliazione dell'economia e della società, non è la scelta italiana. Negli Stati Uniti l'amministrazione Reagan ha abbracciato le incerte promesse dell'economia dell'offerta (riduzione di imposte), nella speranza che esse determinino risposte dell'offerta in modo che le tasse create dal reddito addizionale non mettano in *deficit* il bilancio. È una cieca fiducia nella capacità della politica monetaria di sconfiggere l'inflazione

attraverso la regolazione della quantità di moneta ed i conseguenti alti tassi di interesse. Il risultato è stato all'interno una crescente sfiducia nel mondo degli affari sulla coerenza di questo disegno, come indica il livello, in passato sconosciuto, raggiunto dai tassi di interesse a lungo termine. Ne è venuta all'esterno una destabilizzazione finanziaria nel mondo senza precedenti in tempi di pace.

Molti guardano con simpatia alla Francia di Mitterrand, ma in quella economia la priorità data all'espansione si spiega con l'evoluzione marcatamente più contenuta manifestata nel biennio decorso dall'attività produttiva in Francia rispetto al resto d'Europa. Tale andamento è la conseguenza di una politica fiscale restrittiva, talchè la priorità data dalla nuova amministrazione si manifesta con un obiettivo di disavanzo delle pubbliche amministrazioni in rapporto al prodotto interno lordo di circa il 2-2,50 per cento nel 1982, dell'1 per cento del 1981. Ma anche in relazione a questo obiettivo si annuncia oggi un ridimensionamento della spesa pubblica.

La politica economica italiana non vuole essere nè magica nè messianica. La sua pietra miliare resta la ricerca piena del consenso per gestire con equità i sacrifici necessari e porre insieme le premesse per ripartire i frutti di un rinnovato sviluppo: ricerca questa spesso faticosa ma in ogni caso necessaria, data la grande diversità del tessuto socio-economico del nostro paese. Ma la politica economica italiana — è bene dirlo chiaramente — non può neanche essere mitterrandiana e questo per due motivi: innanzitutto perchè lo è già stata *ante litteram* (negli ultimi tre anni l'attività economica italiana si è sviluppata con un ritmo di gran lunga superiore a quello della Francia anche sotto lo stimolo di una finanza pubblica espansiva a partire dalla fine del 1978); in secondo luogo perchè l'Italia non ha alle spalle una situazione strutturalmente sana della finanza pubblica come la Francia o una dipendenza energetica che come in Francia va rapidamente riducendosi.

Queste considerazioni mi portano a sottolineare quei tratti specifici della situazione

italiana da cui dobbiamo prendere le mosse per valutare la politica economica e la politica di bilancio che il Governo persegue. La nostra economia è entrata negli anni '80 con due ampi divari rispetto agli altri paesi: un divario congiunturale collegato ad una crescita della domanda del reddito molto più forte (all'inizio di quest'anno la differenza nello sviluppo della domanda interna degli ultimi tre anni fra il nostro paese e gli altri maggiori paesi industriali si collocava sui 3-4 punti percentuali di maggiore domanda interna in Italia rispetto ai nostri concorrenti); un divario strutturale che emerge da un elevato squilibrio dei conti pubblici. L'indebitamento netto della pubblica amministrazione, vicino quest'anno al 10 per cento del prodotto interno lordo, non ha riscontro negli altri paesi industriali. La copertura di questo indebitamento si trova contabilmente nel *surplus* finanziario delle famiglie, ma pone l'equilibrio del sistema economico alla mercè della propensione al risparmio dei consumatori. Questa propensione al risparmio in periodi inflazionistici è estremamente volatile. Il livello di indebitamento, l'alto disavanzo corrente della bilancia dei pagamenti, i più stringenti vincoli che di conseguenza si pongono alla gestione del credito tolgono spazio al sistema produttivo, restringono il credito, ne alzano il costo, costringono ad una gestione alla giornata della politica monetaria e soprattutto, a causa della erraticità che è connaturale alla formazione del fabbisogno pubblico, sono fonti di instabilità del sistema finanziario ed economico.

A tutto questo si aggiunge una soglia di pressioni inflazionistiche nettamente più elevata con un conseguente continuo impoverimento dei ceti meno difesi dall'inflazione, un pericolo di improvvisi strappi sui prezzi ed un circolo vizioso tra inflazione, incertezza, ingiustizia, svalutazione ed ancora inflazione.

Il divario congiunturale ha impedito all'economia italiana di assorbire il secondo *shock* petrolifero, così come il terzo *shock* derivante dalla rivalutazione del dollaro. Il prezzo naturalmente è stato un ampio squilibrio nei conti con l'estero e una accelerazio-

ne dell'inflazione dovuta alla forte domanda interna che ha esaltato ed amplificato la pressione sui prezzi derivante dalla perdita di ragione di scambio. Questo divario congiunturale è stato sostenuto nella seconda parte del 1980 e nella prima parte del 1981 dalla domanda pubblica. Il fabbisogno di cassa del settore statale negli ultimi dodici mesi dal quarto trimestre 1980 al terzo trimestre 1981 ha quasi raggiunto i 50.000 miliardi, a causa principalmente della generosa stagione di spesa 1979-80 che ha portato larghi aumenti degli stipendi dei dipendenti pubblici e delle pensioni, mentre l'aumento delle entrate, che ha oltretutto risentito recentemente del rallentamento della domanda, veniva vanificato da meccanismi automatici che collegavano gli esborsi per trasferimenti (oltre la metà dei pagamenti di bilancio) alla dinamica stessa delle entrate.

Si aggiungeva infine il circolo maligno della spesa per interessi che lo *stock* crescente di titoli pubblici fa aumentare e che fanno crescere a loro volta il disavanzo e di nuovo il debito cumulato e gli interessi. Il disavanzo strutturale del settore pubblico è venuto quindi a rafforzare ed aggravare il divario congiunturale e lo stesso solco strutturale si è allargato. Mentre nel 1981 nella media dei paesi industriali l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni è diminuito in quota del prodotto interno lordo, in Italia è stimato in aumento. Non solo la finanza pubblica, tuttavia, ha contribuito al permanere nel nostro paese di una domanda più elevata; in Italia i salari reali nel settore privato sono aumentati nella prima parte di quest'anno considerevolmente di più che negli altri paesi. I salari nominali nell'industria sono aumentati, nel gennaio-agosto 1981, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, del 24,5 per cento: una percentuale troppo elevata in un anno senza rinnovi contrattuali e dovuta alla diffusione di una mentalità inflazionistica nelle decisioni salariali di produttori e di lavoratori.

In queste condizioni la difesa del cambio e il controllo della domanda sono stati affidati di necessità alla politica monetaria, mentre si cercava di arginare il disavanzo pubblico attraverso rigide autorizzazioni di cassa.

Questa politica ha conseguito qualche successo: nel corso dell'anno il differenziale tra il livello dell'attività in Italia e negli altri paesi si è ridotto, pur se si mantiene positivo in favore dell'Italia; i conti con l'estero sono migliorati anche se parte di questo miglioramento è da ascrivere all'introduzione del deposito previo; l'inflazione ha rallentato, anche se con il contributo della pausa estiva e del temporaneo blocco dell'equo canone.

Tali successi sono dovuti a temporanei rimedi, ma ci danno l'occasione per confermare e completare il processo di rientro dell'economia italiana, consolidare i risultati sin qui ottenuti sull'inflazione e sul saldo esterno, annullare quindi il divario congiunturale attenuando allo stesso tempo il divario strutturale della finanza pubblica.

Temporanei rimedi, si è detto, perchè la politica monetaria non può tirare la corda oltre un certo limite pena il soffocamento del sistema produttivo ed effetti financo controproducenti sull'inflazione. Il tasso di interesse in fondo è il prezzo d'uso del capitale e una sua elevazione oltre un certo limite rischia di innescare effetti perversi sulle aspettative e sui costi di produzione.

Temporanei rimedi perchè la manovra di riduzione delle autorizzazioni di cassa rappresenta sostanzialmente un rinvio di spesa già impegnata che non può essere ripetuto indefinitamente.

Questa occasione che si presenta il Governo intende coglierla. Il nostro disegno di politica economica tende perciò a stringere le briglie di bilancio e ad evitare — non è superfluo dirlo — l'uso degli speroni. Una diminuzione non effimera dello squilibrio tra spese ed entrate potrà portare allora a un allentamento della politica monetaria e al possibile innesco di un circolo virtuoso tra riduzione del disavanzo e riduzione della spesa per interessi.

Due condizioni sono necessarie per confortare questo disegno: da un lato un'evoluzione dell'economia internazionale che non infligga nuovi colpi ai prezzi interni, dall'altro un accordo sul costo del lavoro compatibile con il graduale rientro del tasso di inflazione.

Mentre la prima condizione sembra, nonostante il recente mutamento della parità centrale della lira nello SME, doversi realizzare come risulta dalle previsioni dei maggiori organismi di ricerca interni e internazionali, la seconda condizione è attualmente oggetto di un serrato confronto tra il Governo e le parti sociali.

Ma la responsabilità della lotta all'inflazione non è delegata all'incontro triangolare. Questa responsabilità permane tutta intera sulle spalle del Governo e il disegno di politica economica volto ad accompagnare il rientro dall'inflazione sarà perseguito con tanta maggiore coerenza nell'ipotesi, che mi auguro non si verifichi, in cui i risultati del confronto sul costo del lavoro saranno deludenti.

La politica dei redditi rappresenta tuttavia il metodo più civile e più razionale per annullare gli squilibri interni ed esterni della nostra come di tutte le economie industriali. Una politica di bilancio più stretta ora dà maggiore efficacia agli effetti della politica dei redditi monetari sulla riduzione dell'inflazione e sul disavanzo esterno. Una politica dei redditi monetari che non fosse capace di convalidarsi con gli effetti di stabilizzazione del cambio da essa prodotti, sarebbe uno spreco di consenso sociale.

Il controllo della domanda, di pari passo con la politica dei redditi monetari, nella fase recessiva in atto è l'unico modo per giocare d'anticipo rispetto a un'ulteriore possibile crisi della lira che, se anche ritardata dal rallentamento della domanda interna di questi mesi, si manifesterebbe appieno al momento della ripresa. All'uscita di questa fase di moderazione non vi deve essere dunque, a differenza del 1976, una nuova esplosione di inflazione ed implosione del ciclo: si porranno così le basi per uno sviluppo più equilibrato. È necessario rafforzare questa considerazione poichè sono convinto che l'insieme delle politiche indicate è l'unica via che permetta all'economia italiana di giovare e di partecipare alla ripresa ciclica internazionale allorchè questa, nella prima o nella seconda metà del 1982, si manifesterà. L'alternativa a questa

politica di stabilizzazione è secca: saremmo obbligati, dalla crescente stringenza del vincolo esterno, ad adottare più costose politiche di stabilizzazione, al limite, a far abortire la ripresa ciclica.

Il bilancio 1982 muove da una situazione difficile della finanza pubblica nell'anno corrente. Il fabbisogno complessivo del settore statale nel 1981 si attesterà su una cifra variante tra i 45.000 e i 47.000 miliardi di lire, stante le incertezze che ancora permangono riguardo all'andamento delle entrate e al completamento della manovra di rientro dei fondi di enti pubblici in tesoreria. Mentre questa cifra rappresenta, in percentuale del prodotto interno lordo, una quota solo di poco superiore a quella registrata nel 1980, l'ammontare assoluto del fabbisogno, determinato soprattutto dal peso, dall'inerzia delle decisioni passate e dai meccanismi presenti, dà la misura drammatica dello stato della finanza pubblica: un bilancio in cui il gettito dei tributi copre solo poco più della metà dei pagamenti, in cui le spese per interessi sono maggiori delle spese in conto capitale.

La manovra di bilancio 1982 è ispirata all'obiettivo del contenimento del disavanzo e a quello del recupero della governabilità della finanza pubblica. Vogliamo restituire al Governo e al Parlamento la conoscenza, il controllo, la sovranità dei flussi delle entrate e delle spese di bilancio ma, prima di illustrare la filosofia e la pratica della politica di bilancio che oggi il Parlamento è chiamato a discutere, incombe al Ministro del tesoro di parlare chiaro e forte del successo o dell'insuccesso di questa politica.

Questo bilancio è un bilancio diverso, questo bilancio è un bilancio difficile: è un bilancio diverso perchè non ci sono riserve, non ci sono pieghe di sottostima tra le entrate, al contrario, queste scontano ipotesi generose e coraggiose di successo nella lotta all'evasione; non ci sono sacche di sovrastima nelle spese, al contrario, il profilo di spendibilità è stato mantenuto basso anche se non irrealistico. È un bilancio senza rete di sicurezza; non c'è posto per i particolarismi, non c'è posto per il piccolo cabotaggio che va dalla nuova spesa senza co-

pertura allo stanziamento non utilizzato. È un bilancio che non può dare al di là di ciò che vi è scritto perchè non ha. È un bilancio difficile perchè la sua gestione si muove su un terreno friabile e in molti punti sconosciuto: esso infatti prevede, da parte degli enti destinatari dei trasferimenti, comportamenti in sintonia con le esigenze e la coerenza della politica di stabilizzazione seguita dall'amministrazione centrale. Questo bilancio non si tiene se l'amministrazione finanziaria non saprà realizzare i suoi obiettivi di riduzione dell'evasione; non si tiene se le condizioni internazionali non permetteranno il previsto contenimento della spesa per interessi. Si ipotizza una riduzione degli interessi sui buoni ordinari del tesoro dal 20 per cento dell'ultimo trimestre del 1981 al 16 per cento dell'ultimo trimestre del 1982. Questo bilancio non si tiene se il Parlamento non approva e non mantiene i limiti e le norme di chiusura poste dalla legge finanziaria a contenimento degli esborsi verso gli enti esterni all'amministrazione centrale, ovvero se l'attività legislativa porta ad accelerazioni inconsuete dell'attività di spesa. Questo bilancio non si tiene se all'immagine di un Ministro del tesoro gretto guardiano dei cordoni della borsa non si sostituisce la consapevolezza che il risanamento della finanza pubblica è un dovere civico, è un atto dovuto per il progresso civile del nostro paese.

Siamo tutti ministri del tesoro: questo è il messaggio che ho il diritto e il dovere di dare ai miei collaboratori che lavorano con abnegazione alla gestione del bilancio dello Stato, ai miei colleghi di Governo, ai membri del Parlamento a cui ho l'onore di appartenere, ai nostri concittadini che fuori di quest'Aula hanno anch'essi il diritto e il dovere di valutare i conti della casa comune.

La manovra di bilancio per il 1982 si basa, dicevo, sul contenimento del disavanzo e sul recupero della sovranità di gestione dei conti pubblici. Il contenimento del disavanzo è condizionato da un fattore positivo e da fattori negativi. È positivo il fatto che sia le misure necessarie per superare il divario congiunturale che quelle volte a ridurre il

divario strutturale puntino oggi nella stessa direzione: un'attenuazione dello squilibrio tra entrate ed uscite della finanza pubblica. È negativo invece il fatto che questo sforzo di contenimento venga reso più difficile dal dispiegarsi delle componenti anticicliche presenti in tutti i bilanci degli Stati moderni: riduzione delle entrate e aumento automatico di alcune voci di spesa in connessione alle tendenze recessive in atto.

Un altro fattore negativo è rappresentato dal fatto che proprio l'azione di freno sulle autorizzazioni di cassa svolta nel 1981 caricherà sull'esercizio 1982 una grande mole di residui passivi di elevata e rapida spendibilità. In queste condizioni l'argine deve essere cementato da un contenimento permanente dei conti pubblici agendo a monte e non a valle del processo di determinazione della spesa.

Nel contempo la struttura della finanza pubblica deve portarsi su livelli europei. La parte di risorse che destiniamo alla spesa pubblica è comparabile a quella dei paesi europei più avanzati, ma la quota delle entrate è considerevolmente più bassa. Questo è ancora più vero per le tariffe dei servizi pubblici: le tariffe ferroviarie, postali, dei trasporti urbani, telefoniche sono nel complesso nettamente più basse in Italia rispetto agli altri paesi anche tenendo conto del nostro più basso livello di reddito *pro capite*. Un esempio per tutti: tutti i proventi del traffico delle ferrovie italiane bastano solo a pagare lo stipendio dei ferrovieri da gennaio a maggio; il resto delle spese di personale, più tutte le spese di funzionamento, oltre naturalmente agli investimenti, è pagato da varie sovvenzioni e sussidi correnti, in conto capitale e a ripiano del bilancio. Anche se nel 1982 le tariffe pubbliche in quanto rappresentate nel bilancio dagli introiti propri delle aziende autonome sono stimate aumentare in linea con l'obiettivo di crescita dei prezzi definito nella relazione previsionale e programmatica, lo squilibrio attuale tra costi e ricavi rappresenta un grosso vincolo ad ogni ulteriore sforzo di risanamento della finanza pubblica.

Coerentemente all'impostazione che mira a contenere la capacità permanente di spesa, la manovra del bilancio 1982 si è incentrata sul massimo contenimento delle spese di competenza. Abbiamo rovesciato la gestione del bilancio rispetto al 1981 dove, di fronte a generose autorizzazioni di competenza, si è lavorato soprattutto sul contenimento delle autorizzazioni di cassa. Nel 1982 aggrediamo la competenza. Al netto di alcune partite di giro (risorse proprie CEE, oneri fiscalizzati, alcune poste correttive delle entrate) e al netto delle spese per interessi, le altre spese di competenza sono proiettate nel 1982 in aumento di solo il 2,4 per cento. In termini di autorizzazioni di cassa le stesse spese sono stimate aumentare del 14,9 per cento, data l'elevata mole di residui che, come ho detto, sono trascinati dal 1981 al 1982 dalla politica di contenimento delle autorizzazioni di cassa seguita quest'anno.

La legge finanziaria non dà spazio a nuove iniziative legislative, eccettuate le disposizioni relative al fondo per gli investimenti e l'occupazione.

Vi è stata in tutta questa impostazione di bilancio la volontà di salvare i mezzi a disposizione del sostegno delle attività produttive del paese e dello sviluppo del Mezzogiorno, mentre abbiamo avuto molta decisione nel tagliare le altre spese.

Il saldo netto da finanziare in conto competenza, che è calcolato in circa 68.700 miliardi di lire per il 1981, diminuirà nettamente: le stime del bilancio e della legge finanziaria proposta dal Governo danno per il 1982 una cifra di poco più di 63.000 miliardi. Questo saldo verrà poi ridotto con la presa in conto di 1.200 miliardi di maggiori entrate decise nell'ultimo Consiglio dei ministri, per cui il saldo netto da finanziare del bilancio di competenza verrà ad attestarsi su circa 62.000 miliardi. La stessa grandezza in termini di autorizzazioni di cassa — e sempre scontando i 1.200 miliardi di maggiori entrate — si ridurrà a circa 56.600 miliardi e a 49.000 miliardi in termini di stime di cassa. Il rapporto tra stime di cassa e massa spendibile, competenza più residui degli anni passati, si pone per il 1982 a circa 0,78,

un livello non basso in base all'esperienza storica ma di delicata gestione data la mole, circa 49.000 miliardi, dei residui che l'esercizio 1981 trasferirà sull'esercizio 1982.

Un leggero contributo positivo atteso dalla gestione di tesoreria potrà portare il fabbisogno complessivo del settore statale a circa 48.000 miliardi. Il fabbisogno aggiuntivo degli enti esterni al settore statale, è stimato in circa 2.000 miliardi al netto dell'apporto di 1.000 miliardi dal bilancio statale all'Enel. La grandezza che ne deriva in 50.000 miliardi per il fabbisogno complessivo del settore pubblico allargato per il 1982 è in linea con le indicazioni della Banca d'Italia sulla creazione di credito totale interno e con la necessità di riservarne una congrua parte al settore produttivo. In termini di quota sul prodotto interno lordo alcune cifre fanno risaltare lo sforzo di contenimento delle spese correnti: mi riferisco alla tabella che è stata distribuita in Aula. Al netto di partite di giro la quota delle spese correnti sul reddito in competenza è stimata diminuire di due punti nel 1982 rispetto al 1981 e di mezzo punto in termini di cassa.

Al netto degli interessi la caduta delle quote delle spese correnti rispetto al reddito è di tre punti e mezzo in termini di competenza e sempre di mezzo punto in termini di cassa.

Questo divario — maggiore caduta per la competenza, minore caduta per la cassa — è normale all'inizio di un'azione di risanamento che si deve necessariamente svolgere su un arco pluriennale. La cassa riflette le obbligazioni pregresse cioè la competenza del passato, e quando i nodi della competenza del 1982 verranno al pettine della cassa degli anni seguenti, i riflessi sul fabbisogno di cassa del faticoso contenimento delle erogazioni di competenza oggi impostato diverranno ancora più evidenti. Il disavanzo corrente diminuisce di quasi quattro punti del prodotto interno lordo in termini di competenza e di due punti in termini di cassa. Al netto delle spese per interessi — faccio questa deduzione perchè le spese per interessi hanno la natura di una restituzione dei valori patrimoniali mangiati dall'inflazione, hanno una presumibile spendibilità

in mano al pubblico dei risparmiatori minore di altre spese di bilancio — il miglioramento del saldo corrente è ancora più netto. Da un disavanzo di 2,3 punti di prodotto interno lordo nel 1981 si passa ad un avanzo di 3,1 punti nel 1982 in termini di competenza; per la cassa da un *surplus* di 0,8 punti ad uno pari al 3 per cento del prodotto interno lordo.

Le spese in conto capitale aumentano nel bilancio di competenza del 15,5 per cento nel 1982 che segue però ad un aumento di oltre il 60 per cento nel 1981. In termini di cassa queste spese aumentano del 21,7 per cento, nettamente più delle spese correnti, confermando quindi lo sforzo di riqualificazione della spesa pubblica. Sul reddito nazionale le spese per investimenti del settore statale ammontano al 7 per cento.

Tra le spese correnti quelle per il personale in servizio non contengono per il 1982 spazio per miglioramenti contrattuali e aumentano solo per effetto della indicizzazione e dei meccanismi normativi introdotti con i contratti precedenti. Ciò nonostante, gli stanziamenti per il personale in bilancio aumentano tra il 17 e il 18 per cento. Le spese per il personale in quiescenza sono sostenute dai miglioramenti approvati quest'anno dal Parlamento. Tra le spese per l'acquisto di beni e servizi, quelle per la difesa presentano un aumento superiore alla media, per via di impegni già assunti e di pagamenti in valuta di forniture che hanno subito gli effetti dell'enorme apprezzamento del dollaro.

La strategia di bilancio descritta, che ha portato alla più severa limitazione delle spese di competenza in termini forse mai adottata in Italia, si caratterizza per la natura in gran parte permanente dei contenimenti attuati; non solo di tagli di spesa si è trattato, ma di modifica dei meccanismi di determinazione della spesa. La legge finanziaria contiene numerose innovazioni a questo proposito. Sono stati proposti limiti al ricorso finora illimitato dell'INPS alle anticipazioni di tesoreria, per cui di fatto, tramite il meccanismo di finanziamento dell'INPS, si operava un finanziamento fuori bilancio di dimensioni di

migliaia di miliardi. Altri limiti per quello che riguarda gli apporti dello Stato sono stati fissati ai trasferimenti per la spesa sanitaria ed al sistema delle autonomie locali. Queste innovazioni rispondono ad una filosofia di decentramento finanziario che vuole dare maggiore responsabilità fiscale ai centri di spesa diversi dall'amministrazione centrale. Mentre infatti il sistema di finanziamento degli enti locali degli ultimi anni ha restituito certezza e tempestività di finanziamento al sistema delle autonomie locali, i relativi provvedimenti per gli anni 1978 e seguenti hanno però reso duraturo un tipo di interventi che avrebbero dovuto essere di carattere puramente transitorio. Essi hanno avuto contemporaneamente l'inconveniente di introdurre un meccanismo formale di alta centralizzazione nel controllo della spesa, ma anche il risultato che di fatto la spesa degli enti locali si è sviluppata con tassi di crescita superiori ai tassi di crescita del reddito nazionale. Inoltre, con il sistema attuale, gli oneri gravanti sul bilancio dello Stato per il finanziamento della spesa corrente degli enti locali non sono mai determinabili con esattezza, in quanto essi derivano dalla sommatoria di decisioni di spesa prese da singoli enti, sui quali il controllo effettivo del Governo centrale e dello stesso Parlamento è assai limitato.

La manovra di bilancio intende modificare la situazione in atto, secondo la quale il bilancio dello Stato è chiamato a pagare a pie' di lista le decisioni di un insieme di enti. Il sistema di deresponsabilizzazione finanziaria non può essere ulteriormente prolungato, pena lo svuotamento del principio stesso di autonomia che la Carta costituzionale attribuisce agli enti locali. Viene quindi fissato con la legge finanziaria l'importo massimo dei trasferimenti dallo Stato agli enti locali, affidando agli stessi, attraverso nuove e vecchie fonti di entrata, la responsabilità di finanziare l'aumento della spesa rispetto a quanto consentito dall'entità dei trasferimenti statali.

Questa nuova impostazione della politica dei trasferimenti statali agli enti locali pone fine al processo di accentramento nelle de-

cisioni di spesa degli enti locali, valorizza le autonomie per quanto riguarda la ricerca delle fonti di finanziamento e trasferisce sulle collettività interessate la responsabilità ultima delle decisioni in materia di volumi di spesa corrente, della loro composizione, del loro finanziamento. La manovra di bilancio restituisce anche certezza all'onere che graverà sul bilancio dello Stato e mette il Parlamento nelle condizioni di non dover decidere su deliberazioni di spesa a stanziamento illimitato o indeterminato nell'importo complessivo.

Il problema della governabilità dei flussi di finanza pubblica ha anzitutto la dimensione della conoscenza, prima ancora che del controllo. È questa una dimensione che forse il Parlamento ed il pubblico non hanno potuto compiutamente apprezzare, ma che deve essere portata fuori dalla ristretta cerchia degli addetti ai lavori, se giudizi e rimedi devono essere meditati ed appropriati. La composizione della spesa del bilancio dello Stato mette in evidenza che una causa rilevante di incontrollabilità del fabbisogno del settore statale risiede nel comportamento di tutti gli enti che hanno ampia discrezionalità di prelevare nei tempi e nell'ammontare dalla tesoreria statale sui fondi loro accreditati dal bilancio stesso.

Come è noto, infatti, nel bilancio statale prevalgono i trasferimenti ad altri enti che adotteranno le decisioni finali di spesa. Nella media degli ultimi anni lo Stato spende direttamente non più del 44-46 per cento del totale delle uscite del suo bilancio. Regioni, province, comuni ed enti di previdenza hanno assorbito una quota pari a circa il 40 per cento. Le aziende autonome, la Cassa per il Mezzogiorno, la Cassa depositi e prestiti pesano per circa il 9-10 per cento; mentre il rimanente affluisce a famiglie ed imprese.

Se dalla quota dello Stato si sottraggono i pagamenti per interessi passivi, quasi il 15 per cento della spesa complessiva, la spesa su cui lo Stato può intervenire direttamente si riduce a poco più del 30 per cento del totale della spesa pubblica. Questa, a sua volta, è assorbita quasi integralmente dalle

spese per il personale in servizio ed in quiescenza e dall'acquisto di beni e servizi.

Il complicato reticolo di relazioni finanziarie che con il centro nella tesoreria statale si irradia verso regioni, province, comuni, enti pubblici, aziende autonome, convoglia una enorme quantità di fondi a credito o a debito dei diversi enti, la cui sommatoria, di segno positivo o negativo, è percepibile solo nel saldo complessivo dei conti correnti che la tesoreria statale mantiene con tutti gli enti ricordati.

È ovvio che per la dimensione dei movimenti finanziari in oggetto il saldo è largamente imprevedibile. Se a ciò si aggiunge che il sistema informativo che dovrebbe costituire l'indispensabile supporto per la gestione della tesoreria è sottodimensionato rispetto alle esigenze e pertanto capace di mandare messaggi che poi, *ex post*, si potranno rivelare imprecisi o errati, ma che sul momento debbono essere considerati come validi, ben si comprende come la gestione complessiva del bilancio, integrata con quella della tesoreria, viva sotto l'incubo della dipendenza del fabbisogno dalle decisioni degli innumerevoli agenti terminali di spesa, esterni al settore dell'amministrazione centrale.

In passato questa dipendenza era aggravata dal fatto che oltre che dalle decisioni di spesa degli enti, essa era legata alle decisioni di trasformare i trasferimenti ricevuti dallo Stato in depositi bancari e altre forme di attività finanziarie.

L'articolo 40 della legge finanziaria dell'anno 1981 ha consentito di porre un limite a tale comportamento, riconducendo i depositi bancari degli enti pubblici all'esclusiva funzione di riserva di mezzi di pagamento.

Tuttavia ciò in qualche misura aggrava il rischio che comportamenti degli enti stessi non coerenti con l'obiettivo di contenere al massimo la spesa in termini di cassa, possano tradursi in prelievi dalla tesoreria statale, esauriti i margini oggi esistenti nel sistema bancario.

In queste condizioni di operatività, il Ministro del tesoro può trovarsi forzatamente obbligato ad una gestione puramente am-

ministrativa del bilancio. Con ciò si intende che a fronte della formazione di improvvisi, quanto imprevedibili disavanzi nella gestione di cassa, non potendo il Ministro intervenire sulle spese obbligatorie, pensioni, stipendi, interessi, trasferimenti ad enti decentrati che a loro volta corrispondono prevalentemente salari e stipendi, egli possa venire forzato a rinviare le spese su cui può esercitare maggiore discrezionalità e che di norma riguardano il campo delle riforme di struttura. In questo modo si contribuisce a rinviare le spese che potrebbero maggiormente incidere sulle condizioni dell'offerta per preservare quelle di puro mantenimento della struttura esistente.

Alcune delle innovazioni presentate nella legge finanziaria mirano a rimuovere qualche ostacolo ad una migliore conoscenza dei flussi; ma molto per questo Ministro del tesoro e per quelli che verranno resta ancora da fare.

Più in generale deve dirsi che via via che le amministrazioni affineranno le proprie tecniche di previsione della spesa in fase di cassa ed anche grazie all'introduzione di procedure contabili che consentano qualche margine di correzione all'interno di alcuni raggruppamenti di spesa, si dovrà cercare di dare sempre maggiore stringenza alle autorizzazioni di pagamenti che si presenterebbero allora come manifestazione della vera volontà di spesa e non come riparo provvisorio di fronte alla alluvione della competenza.

La governabilità della finanza pubblica ha anche una dimensione documentale e procedurale. Si tratta di forma, ma anche di sostanza nella misura in cui i documenti e le procedure veicolano la pressione di spesa e descrivono le conseguenze delle politiche di bilancio.

Vorrei lasciare alcune pagine relative a problemi procedurali alla lettura dei colleghi e venire alle conclusioni.

Il senso e la direzione della politica di bilancio devono essere ancora valutati in relazione agli eventi recenti che hanno modificato il valore esterno della nostra moneta. Il recente riallineamento della lira nel sistema monetario europeo, se è intervenuto in anti-

cipo rispetto ai nostri desideri, ha peraltro consentito una ripresa del marco necessaria per evitare distorsioni competitive e squilibri eccessivi bilaterali. Dal marzo 1979, quando il sistema monetario europeo prese vita, al settembre di quest'anno il cambio reale della lira aveva infatti subito un apprezzamento di circa il 12 per cento rispetto al marco e quindi una perdita di competitività delle nostre produzioni rispetto al marco della stessa dimensione.

I tassi di mercato, dopo il riallineamento, indicano che la lira si è svalutata di circa il 4 per cento sul marco, facendo quindi ridurre la perdita di competitività a circa l'8 per cento. Per quanto riguarda la Comunità europea nel suo insieme, l'apprezzamento reale della lira, che era di circa l'8 per cento alla vigilia del riallineamento rispetto alla data di inizio del sistema monetario europeo, è sceso oggi a circa il 6 per cento, stante una svalutazione media della lira di circa il 2 per cento negli ultimi giorni. La vera incognita di questo riallineamento non sta tanto nella revisione di alcune parità all'interno della CEE, rese ormai obsolete dai divergenti andamenti dei costi e dei prezzi tra i paesi della Comunità, quanto nella evoluzione prevedibile del marco rispetto al dollaro. Anche se fattori tecnici e la stessa rivalutazione asimmetrica che abbiamo propugnato possono favorire un rafforzamento del marco rispetto al dollaro nei prossimi giorni, l'evoluzione nel periodo non breve resta incerta. Non possiamo contare con certezza su uno scenario virtuoso in cui la nostra flessione sul marco sarebbe compensata dal contemporaneo apprezzamento sul dollaro.

Le vicende e le turbolenze di questi giorni sui mercati dei cambi ci danno allo stesso tempo una misura di fragilità ed una direzione di marcia. C'è un unico modo in cui un'economia come la nostra, altamente reticolata negli scambi internazionali, può isolarsi dall'inflazione importata e difendere l'occupazione. Questo modo è il raddrizzamento dei conti con l'estero attraverso il controllo della domanda interna ed il miglioramento della competitività negli elementi di

prezzo e negli elementi di produttività, innovazione e qualità.

La competitività di prezzo è stata aiutata dai recenti mutamenti di parità; la competitività diversa dal prezzo è stata promossa secondo una linea che il Governo segue ormai da tempo, rifiutando variazioni del cambio che riconoscessero tutta la differenza tra il tasso d'inflazione italiana e quello dei paesi concorrenti. Il settore manifatturiero sa che non può e non potrà contare su una indicizzazione automatica del cambio. Ho appena detto che nei giorni seguenti al recente riallineamento la situazione del cambio reale rimane in Italia, rispetto agli altri paesi europei, quella di un cambio forte, cioè di una competitività che non è basata sull'andamento del cambio ma che deve conquistarsi attraverso miglioramenti della produttività e del prodotto.

Il controllo della domanda interna viene assicurato dalla manovra di politica di bilancio impostata dal Governo, ma questa manovra ha bisogno di coerenti decisioni salariali dei produttori e dei lavoratori e di un convinto sostegno parlamentare. Se la nuova parità della lira dovesse accompagnarsi ad una ripresa eccessiva della domanda interna alimentata da maggiori spese o da minori entrate oggi non previste o da rinnovi salariali superiori all'obiettivo dell'inflazione posto dal Governo, prima che gli effetti della riduzione di spesa si manifestino, allora i prospettati miglioramenti della bilancia dei pagamenti difficilmente interverrebbero, costringendo l'autorità monetaria ad affrontare di nuovo da sola la situazione. Ma il governo della moneta sta diventando via via più difficile se perdura il clima inflazionistico. Ne abbiamo avuto esempio dalle vicende più recenti. La massa monetaria è andata riducendosi in termini reali da ormai un anno a questa parte. Ma, mentre negli altri paesi ciò ha dato luogo immediatamente a tassi di interesse reali positivi, nel nostro paese i tassi sono rimasti per lungo tempo negativi in termini reali e solo negli ultimi mesi si sono avvicinati ai tassi positivi prevalenti nelle altre economie industriali. Ciò

è il risultato di due importanti fattori: da un lato il pubblico ha cercato di economizzare al massimo l'uso della moneta e di trattenerla il meno possibile presso di sé, impedendo quindi che la sua scarsità si manifestasse sui tassi reali di interesse (e questo è un comportamento tipico della domanda di moneta in clima inflazionistico), dall'altro lato le autorità monetarie hanno proceduto con cautela nel forzare verso l'alto i tassi anche per non aggravare il bilancio pubblico, di oneri per esso insopportabili.

In questa situazione, se la politica di bilancio non determina le condizioni per un miglioramento sostanziale della bilancia dei pagamenti, che costituisca la garanzia che il tasso di inflazione non si accrescerà ulteriormente, qualsiasi manovra monetaria avrà sempre meno efficacia. Politica di bilancio e politica monetaria devono cooperare al ristabilimento dell'equilibrio dei conti con l'estero. La variazione della parità della lira rende ancora più importanti i tempi della manovra di bilancio. È necessario che la politica di bilancio manifesti i suoi effetti restrittivi sulla spesa pubblica nel modo più tempestivo possibile (di qui i tempi del lavoro parlamentare) senza attendere l'anno prossimo proprio per non sprecare i vantaggi che si possono trarre da questo aggiustamento, cercando di lasciare spazio alla produzione per l'esportazione.

Gli effetti della politica di aggiustamento dei conti con l'estero potranno essere compensati dalla conclusione di un accordo sindacale concernente il contenimento della crescita dei redditi monetari nel corso del prossimo anno. Soltanto con una politica concordata di crescita dei salari si può rilanciare l'attività interna e l'occupazione in un contesto di stabilità. Se il tasso di crescita del reddito nominale si attesterà l'anno prossimo intorno al 16 per cento, allora i vantaggi di competitività si consolideranno. Il processo di sostituzione della produzione interna a quella esterna e di domanda estera a quella interna potrà proseguire e l'attività economica compatibile con l'equilibrio dei conti con l'estero sarà più elevata e quindi anche l'occupazione sarà più elevata.

Simulazioni effettuate sull'andamento dell'economia italiana nei prossimi 24 mesi forniscono queste conclusioni: con politiche fiscali e monetarie ancora più restrittive di quelle applicate dal Governo e con un andamento salariale che continui la tendenza passata di aumenti del 20-22 per cento all'anno, abbiamo per effetto della restrizione nel primo anno un risanamento della bilancia dei pagamenti, ma appena il ciclo internazionale riprende questo risanamento dà luogo a *deficit* ancora superiori a quelli sperimentati nell'80-81. Se alla politica monetaria di bilancio si associano politiche di contenimento dell'andamento dei redditi monetari nell'ordine appunto del 15-16 per cento nel primo anno per poi declinare, il miglioramento della bilancia dei pagamenti diviene permanente, l'inflazione scende, il ritmo di crescita non viene interrotto. Dopo la variazione della parità della lira il rientro dall'inflazione ed il rilancio dell'occupazione sono quindi ancor di più nelle mani delle parti sociali: se queste ultime non governeranno la crescita globale dei salari e dei prezzi, i miglioramenti dell'inflazione acquisiti in questi mesi non potranno essere mantenuti e si ridurrà lo spazio per l'espansione delle attività produttive. Il rientro sarà allora molto prolungato ed al permanere di un elevato tasso di inflazione si accompagnerà un più elevato tasso di disoccupazione ed un grado di vulnerabilità maggiore della nostra economia.

L'effetto sinergico prodotto dalla politica di bilancio e dalla politica dei redditi è l'unico che può riportare l'economia italiana verso tassi di inflazione minori e tassi di crescita più alti e stabili.

Fino ad ora il prezzo dell'inflazione è stato pagato soprattutto dai risparmiatori che hanno investito in attività monetarie e dai giovani in cerca di lavoro e di abitazione. Il disegno di politica economica che il Governo propone ed il contenimento della crescita dei redditi entro il 16 per cento costituiscono un insieme la cui realizzazione eviterà che tutto l'onere dell'aggiustamento si scarichi per intero sui disoccupati. Tale in-

sieme rifiuta una fiducia cieca nel monetarismo, nè intende affidare il risanamento dell'economia italiana all'incerta speranza dell'economia dell'offerta. La guardia fiscale non potrà essere abbassata in una situazione così delicata. Il disegno di politica economica del Governo riconosce con realismo che il livello dell'occupazione in una piccola economia fortemente integrata negli scambi internazionali non può essere disgiunto dall'equilibrio dei conti con l'estero e dall'andamento dei prezzi relativi interni e internazionali, e propone la politica dei redditi come strumento che concilia la dura necessità dell'aggiustamento esterno con l'esigenza sociale e politica della crescita dell'attività e dell'occupazione.

Il bilancio si è caricato in questi anni di una serie di oneri imposti dall'inflazione e volti ad attutire le conseguenze dell'inflazione per i più diversi gruppi sociali. Tariffe pubbliche al di sotto dei costi, prezzi politici, oneri di fiscalizzazione, indicizzazione di fatto degli scaglioni dell'imposta sui redditi hanno fatto del bilancio il crocevia delle frustrazioni e delle aspettative del nostro paese e delle sue erogazioni hanno fatto un rito liberatorio che dà ad ognuno un respiro corto e prolunga l'illusione di poter conciliare le risorse consumate e le risorse prodotte.

Al fondo del problema del bilancio vi è un problema di scelta della società italiana. I termini alla Galbraith, lo squallore pubblico e l'opulenza privata sono forse troppo semplicistici per la realtà italiana, ma rendono il senso di una scelta tra la rivendicazione di beni di consumo privati da un lato e dall'altro la politica di espandere i consumi pubblici e di compensare almeno parzialmente i gruppi sociali più indifesi per i costi dell'inflazione.

Se le decisioni delle parti sociali che incombono determineranno una scelta, in favore dei consumi privati, incompatibile con i vincoli cui soggiace la nostra economia, la forza delle cose costringerà il bilancio dello Stato a rinunciare al suo ruolo di ammortizzatore delle tensioni di una società difficile

per ricercare più ardui equilibri della finanza pubblica.

Il Ministro del tesoro e il Governo impegnano le loro forze perchè questo non debba succedere.

Onorevoli colleghi, conoscete come me quanto stretta e difficile sia la strada che sta davanti al nostro paese. Come me sapete che c'è oggi la possibilità di raddrizzarne il futuro. Il Governo conta sui vostri suggerimenti e sul vostro fermo sostegno per un lavoro di cui insieme potremo sentire la dignità. (*Applausi dal centro, dalla sinistra e dal centro-sinistra*).

P R E S I D E N T E . Onorevole ministro Andreatta, con riferimento ad un accenno, contenuto nel suo discorso, di pagine che lasciava alla lettura dei colleghi, debbo farle presente che, ai sensi dell'articolo 89 del Regolamento, non è consentita la pubblicazione nei resoconti del Senato di allegati differenti da tabelle ed elenchi di dati. Ella potrà pertanto riferire, sulla parte che ha ritenuto di omettere nell'esposizione all'Assemblea, in sede di Commissione.

Ha facoltà di parlare il Ministro del bilancio e della programmazione economica.

* L A M A L F A , *ministro del bilancio e della programmazione economica*. Signor Presidente, onorevoli senatori, la relazione previsionale e programmatica che con il Ministro del tesoro ho avuto l'onore di presentare alle Camere nei giorni scorsi ha reso note le prime valutazioni circa l'andamento economico italiano nel 1981.

Vorrei richiamare all'attenzione dei colleghi alcuni di questi dati. Il reddito nazionale nel corso del 1981 si stima possa raggiungere la cifra di 397.000 miliardi, circa il 18 per cento in più del valore del reddito nazionale nel corso del 1980.

Questo aumento del 18 per cento può essere scomposto in una componente in volume e in un andamento dei prezzi. Le stime cui ho fatto riferimento indicano che nel 1981 l'aumento del reddito nazionale è dovuto esclusivamente all'incremento dei prez-

zi, risultando sostanzialmente estraniante il livello dell'attività produttiva.

In riferimento alla condizione del 1980, quando si registrò un'espansione di carattere reale del 4 per cento, la situazione del 1981 si caratterizza in primo luogo per questo andamento assai più negativo di quanto registratosi nell'anno precedente.

Per ciò che riguarda l'andamento dell'inflazione, l'indice più significativo che si può trarre dai conti economici nazionali, cioè il deflatore dei prezzi impliciti nei consumi finali interni, è stimato, per il 1981, nell'ordine del 20 per cento, anche se dobbiamo registrare con soddisfazione il fatto che i dati relativi all'andamento dei prezzi al consumo nel mese di settembre sembrano confermare che siamo di fronte ad un processo di attenuazione della dinamica inflazionistica che ha caratterizzato l'economia italiana nel corso dell'ultimo biennio. Le importazioni hanno raggiunto la cifra di circa 114 mila miliardi, con una diminuzione in volume rispetto al 1980 del 7 per cento, ma con un aumento in relazione all'aumento dei prezzi unitari dell'ordine del 23 per cento rispetto all'anno precedente. Le esportazioni, pari ad una cifra di circa 98.000 miliardi, hanno segnato una ripresa: laddove, nel 1980, esse erano diminuite del 4 per cento in termini reali, si stima stiano aumentando nell'ordine del 3 per cento nel corso di quest'anno. Il saldo della bilancia dei pagamenti commerciali che, nello scorso anno 1980, era stato negativo per 15.000 miliardi e che quest'anno (anno di relativa stagnazione dell'attività produttiva) avrebbe dovuto subire un miglioramento, si prevede chiuda alla fine del 1981 con almeno 16.000 miliardi di disavanzo della parte commerciale.

Il rallentamento dell'economia italiana, se ha consentito di ridurre il volume delle importazioni, se ha consentito di spingere le imprese produttrici a cercare nelle esportazioni un sostegno ai loro livelli di attività, ha tuttavia determinato un peggioramento della bilancia commerciale e un peggioramento conseguente nell'andamento della bilancia dei pagamenti correnti, per i quali

le stime attuali indicano un disavanzo che sarà dell'ordine di 11.000 miliardi nel corso del 1981.

Ancora più preoccupante è la situazione del mercato del lavoro, in cui si registra un aumento della disoccupazione ufficialmente rilevata, un aumento estremamente preoccupante della Cassa integrazione guadagni, passata per l'industria da circa 70 milioni di ore nei primi cinque mesi del 1980 a circa 180 milioni di ore di quest'anno, ossia assai più che raddoppiatasi nel corso di un anno. In realtà, l'andamento della Cassa integrazione e le situazioni dell'occupazione riflettono l'assommarsi in questo momento di problemi di carattere congiunturale che caratterizzano l'economia italiana, connessi a quella stagnazione dell'attività produttiva che risulta con chiarezza dai dati della contabilità nazionale, e di problemi di struttura di alcuni settori industriali (la chimica, la siderurgia) e della situazione di grave crisi che attraversano numerose imprese, soprattutto di grandi dimensioni, appartenenti in specie al settore sotto il controllo pubblico.

La situazione nel 1981, come scrive la relazione previsionale programmatica, a giudizio del Governo, non può essere ritenuta soddisfacente nè sotto il profilo dell'andamento del reddito nè sotto quello dell'inflazione, nè sotto quello delle risultanze della bilancia dei pagamenti. E si pone in relazione a questo giudizio assai preoccupato circa l'andamento attuale dell'economia italiana il problema di quali impostazioni di politica economica e di quali traguardi di politica economica noi vogliamo assegnare per il 1982. Nel corso del 1981 gli strumenti della politica economica hanno in parte, ma solo in parte, concorso al rallentamento dell'inflazione. In particolare risulta dalle rilevazioni a tutt'oggi disponibili come l'andamento del fabbisogno del settore pubblico statale e del settore pubblico nel suo complesso nel corso dell'anno si sia discostato da quelle che erano state le indicazioni e le decisioni di politica economica esplicitate nella relazione previsionale e programmatica dello scorso anno. In particolare dalle stime attuali risulta che il fabbisogno del settore statale possa raggiungere a

fine 1981 la cifra di 48.000 miliardi e il fabbisogno del settore pubblico allargato la cifra di 50.000 miliardi, cioè una cifra di 8-10.000 miliardi superiore a quella che era stata prefigurata nel settembre dello scorso anno nella relazione previsionale e programmatica e a cui si è fatto riferimento molte volte nel corso degli ultimi dodici mesi.

Questo andamento assai preoccupante del disavanzo del settore pubblico e del suo fabbisogno riflette sia la tendenza di fondo che gli sviluppi dell'economia in quest'anno: il più elevato andamento dell'inflazione rispetto a quello che si era progettato — che ha trascinato con sé la dinamica della spesa pubblica — il ristagno dell'attività produttiva che ha rallentato la crescita delle entrate fiscali ed anche gli effetti di legislazioni aggiuntive di spesa che si sono determinate fin dall'approvazione della legge di finanza per il 1981.

Questo andamento della politica di bilancio, che si è discostato in maniera sensibile da quella che era stata la progettazione di tale politica alla fine dello scorso anno, è stato accompagnato altresì da un'espansione del credito totale interno superiore non solo ai 63.000 miliardi che furono indicati nella relazione previsionale e programmatica dello scorso anno ma altresì ai 64.500 miliardi che le autorità monetarie decisero di stabilire come flussi finanziari per il 1981 a partire dal gennaio di questo stesso anno. Si calcola che ove il disavanzo del settore statale ed il fabbisogno complessivo del settore pubblico allargato dovessero collocarsi ai livelli che ho detto, or è qualche minuto, il credito totale interno avrebbe un'espansione non inferiore ai 70.000 miliardi di lire, forse non inferiore ai 72.000-73.000 miliardi di lire, rispetto, come ho detto, ai 64.500 miliardi che erano stati indicati all'inizio dell'anno.

Il deposito obbligatorio sulle importazioni ha certamente consentito di sterilizzare in parte gli effetti di liquidità di tale maggiore creazione di credito. Ma si può considerare nel suo complesso che nel corso del 1981 la politica monetaria abbia, almeno finora, esercitato un ruolo di contenimento

dei processi inflazionistici sia attraverso il controllo complessivo delle disponibilità monetarie sia attraverso il livello dei tassi dell'interesse; ciò pure in presenza di una situazione della finanza pubblica estremamente squilibrata tra le entrate e le uscite, qualitativamente tale da non contribuire al sostegno della produttività globale del sistema; cioè il certo miglioramento nelle condizioni dell'inflazione e il suo rallentamento possono essere attribuiti in linea prevalente agli effetti di una politica monetaria piuttosto contenuta più che ad una correzione delle condizioni dei conti della finanza pubblica per i quali permane, e per certi aspetti si è aggravata nel corso del 1981, una situazione di squilibrio che ha caratterizzato la economia italiana nel corso degli ultimi anni.

Ma certo, come del resto ha già sottolineato il collega Ministro del tesoro, questa combinazione fra gli strumenti della politica economica, nella quale il peso della correzione degli squilibri inflazionistici e della bilancia dei pagamenti venga affidato soprattutto alla componente della politica monetaria, non è la combinazione ideale fra gli strumenti della politica economica dal punto di vista delle condizioni del paese e dei suoi problemi.

Prima di passare all'esame delle prospettive economiche del 1982 ed agli obiettivi di politica economica che il Governo ha stabilito e che sono al fondo dei documenti che il Parlamento è ora chiamato ad esaminare, io vorrei soffermarmi brevemente su una nuova problematica che sta nascendo nell'ambito della politica economica del nostro paese ma non solo di esso, perchè — in certa misura — in tutti i paesi occidentali si registrano discussioni relative a questo aspetto.

Tradizionalmente vi è stata una discussione nell'ambito della politica economica in tutti i paesi occidentali negli anni del dopoguerra fra coloro i quali ritenevano che obiettivo prevalente della politica economica potesse e dovesse essere quello della difesa delle possibilità di sviluppo e di sostegno dell'occupazione, e coloro i quali affi-

davano un ruolo centrale all'obiettivo della stabilità dei prezzi nel sistema economico. E queste discussioni che hanno caratterizzato il nostro paese e l'insieme dei paesi industriali hanno certamente diviso il campo delle forze politiche sociali e il campo degli studiosi per molti anni, ma erano accompagnate da una fiducia che, una volta risolto il problema di scegliere tra questi obiettivi o di scegliere una loro combinazione giudicata preferibile rispetto alle condizioni del paese, gli strumenti della politica di bilancio e della politica monetaria, opportunamente manovrati e tra loro congiunti, avessero la possibilità di condurre piuttosto rapidamente ed efficacemente al raggiungimento di quegli obiettivi.

Rispetto ad una situazione come quella che io ho caratterizzato e che si riferiva e si riferisce agli anni '50 e agli anni '60, fino alla metà degli anni '70, la situazione si presenta oggi in termini diversi. Si è sopita la discussione tra fautori dello sviluppo ad ogni costo e fautori della stabilizzazione a qualsiasi prezzo, riconoscendosi dagli uni l'impossibilità di assicurare condizioni durevoli di sviluppo economico in un contesto inflazionistico, ma altresì riconoscendosi dagli altri la necessità di operare per il contenimento dell'inflazione più dal lato dell'offerta che da quello della domanda per evitare non solo una flessione drammatica dell'occupazione, come quella che sta sperimentando per esempio l'economia del Regno Unito in questo stesso periodo, ma anche l'accumularsi di pressioni inflazionistiche implicite nel sistema economico e pronte ad esplodere non appena la compressione della domanda si fosse allentata. Sembra determinarsi cioè un convincimento più ampio fra le forze politiche e nelle forze sociali circa la necessaria gradualità dello sforzo antinflazionistico e la contestualità del rientro dell'inflazione e del rientro in condizioni di sviluppo economico. Questo del resto è il punto fermo dal quale è partito il piano triennale 1981-83 che il Senato ha attualmente al suo esame ed il programma del Governo presieduto dal senatore Spadolini, a cui risalgono i documenti di bilancio dei quali noi oggi iniziamo l'esame.

Ed è anche questo, per il carattere complessivo della politica economica, il terreno comune del rapporto difficile fra il Governo e il sindacato in questa fase, così come del negoziato tra confindustria e sindacato in questo stesso periodo.

Al fondo di questa nuova impostazione secondo cui la politica economica non ha una contrapposizione di obiettivi tra la lotta all'inflazione ed il sostegno dello sviluppo, ma ha una contestualità di questi obiettivi, vi è il fallimento delle convinzioni che sia possibile governare il sistema economico attraverso il ricorso prevalente agli strumenti di controllo della domanda aggregata, così come il convincimento che, ai livelli attuali dell'inflazione, a quelli che l'inflazione ha raggiunto nel corso degli anni '70, sia necessario operare insieme sui fattori che hanno determinato l'inflazione e su quelli che arrestano lo sviluppo, tenendo presente che, in assenza di interventi che valgano a rallentare l'inflazione, tenderebbero inevitabilmente ad inaridirsi le fonti del risparmio e quindi il fondamento dei processi di accumulazione degli investimenti e di aumento dell'occupazione.

Ma se ciò consente di superare discussioni sterili che hanno caratterizzato anche negli ultimi anni il nostro paese e consente di trovare un terreno comune tra il Governo e le forze sociali nelle impostazioni della politica economica, in quanto permette di stabilire gli obiettivi di politica economica congiunti della lotta all'inflazione e del sostegno allo sviluppo, emerge con crescente chiarezza, non solo nel nostro paese, quello che possiamo chiamare il problema della controllabilità degli strumenti della politica economica, sia della politica di bilancio come della politica monetaria. Comincia cioè ad essere posta in questione la possibilità di riuscire a guidare gli strumenti della politica economica in relazione agli obiettivi di sviluppo economico e di minore inflazione che di volta in volta il Governo si assegna. L'esperienza, del resto, e le cifre che ho fatto per il 1981, sia quelle attinenti alla finanza del settore pubblico, sia quelle attinenti alla condotta complessiva degli

aggregati monetari, devono far riflettere circa questa situazione che può tendere a frustrare, attraverso un andamento che sfugge al controllo del Parlamento, del Governo e delle autorità monetarie, gli strumenti della politica economica, o può determinare il discostarsi del cammino dell'economia dall'andamento che la politica economica intende prefigurarsi.

Ecco perchè questo Governo ha posto un'attenzione particolare nella definizione sia del quadro della politica economica del 1982, sia degli strumenti di politica di bilancio e di politica monetaria, ed ecco perchè si è cercato, attraverso un lavoro che ha coinvolto collegialmente il Governo nell'arco di oltre due mesi, di individuare il rapporto più esatto tra la definizione degli andamenti dell'economia nazionale e degli strumenti di politica economica; ed ecco perchè attorno al lavoro di definizione del bilancio dello Stato (su cui il Ministro del tesoro si è soffermato) il Governo ha concentrato molte delle sue energie nel corso di questi due mesi.

Questo problema della controllabilità degli strumenti della politica di bilancio e della politica monetaria non ha caratterizzato solo l'economia italiana. Frequenti sono le discussioni in altri paesi, che investono sia gli strumenti della politica di bilancio sia quelli della politica monetaria. È necessario che il Parlamento guardi con attenzione sia gli aspetti della politica del bilancio che quelli della politica monetaria, perchè appare necessario definire meglio, con più chiarezza, quali siano gli aggregati significativi che sono incidenti nelle condizioni generali del paese, sia dal punto di vista dell'inflazione sia dal punto di vista dello sviluppo, quali aggregati siano incisivi per ciò che riguarda la politica monetaria, quali aggregati (su questo tornerò tra breve) siano incisivi per ciò che riguarda il bilancio dello Stato ai fini del controllo dell'inflazione e del sostegno dello sviluppo.

Circa le prospettive economiche del 1982 e gli obiettivi della politica economica del Governo, dobbiamo rilevare che sul piano internazionale il maggior fattore di incertezza, in questa restante parte del 1981 e

del 1982, rimane il livello dei tassi di interesse degli Stati Uniti ed il suo effetto sul cambio del dollaro e sulla congiuntura interna di quel paese.

Oggi si tende a prevedere che i tassi di interesse statunitensi, pur non escludendosi qualche possibile flessione, resteranno a livelli elevati almeno per una parte del 1982, soprattutto per l'andamento poco favorevole che il disavanzo pubblico americano ha assunto.

I paesi europei non possono perciò fare grande affidamento nè sul ciclo economico americano che sostenga le nostre economie, nè sulla considerevole riduzione a breve distanza dei tassi di interesse che caratterizzano quel mercato finanziario.

Tuttavia l'indebolimento del dollaro nel mese di settembre ed il miglioramento delle partite correnti delle bilance dei pagamenti dei principali paesi europei potrebbero rendere le politiche monetarie di questi paesi meno vincolate a quella degli Stati Uniti.

Se inoltre l'indebolimento del dollaro dovesse manifestarsi come duraturo, le economie dei paesi europei potranno attendersi benefici sul fronte dell'inflazione, mentre sui flussi commerciali si manifesteranno gli effetti positivi ritardati del deprezzamento intervenuto nel secondo semestre del 1980 e nel primo semestre del 1981.

Sul piano dell'economia italiana, al nostro interno, la relazione previsionale e programmatica, avvalendosi non solo delle valutazioni dei centri di ricerca del settore pubblico, ma delle valutazioni che provengono dai centri di ricerca di organismi internazionali o di organismi di studio privati del nostro paese, rileva che queste previsioni concordano e che, in assenza di interventi correttivi, l'economia italiana confermerebbe nel 1982 una condizione di sostanziale stazionarietà del reddito e della domanda interna; confermerebbe altresì un ritmo inflazionistico elevato, vicino a quello che si registra alla fine del 1981, e registrerebbe ugualmente il permanere di un forte squilibrio nei conti con l'estero in presenza di un livello della disoccupazione che tenderebbe ugualmente ad aumentare.

Presidenza del vice presidente MORLINO

(Segue L A M A L F A, ministro del bilancio e della programmazione economica). Rispetto a questo quadro previsionale che risulta in maniera uniforme da tutti i centri di osservazione interni ed internazionali del nostro paese, abbiamo stabilito come obiettivo del Governo quello di correggere questa situazione sia dal lato dell'inflazione, sia dal lato della crescita del reddito. In particolare, abbiamo stabilito un tetto al ritmo dell'inflazione, fissandolo nel 16 per cento per il 1982, come parte di un programma volto a ricondurla ai livelli medio-europei entro il 1984 ed abbiamo altresì stabilito l'obiettivo di sostenere una crescita del reddito nazionale pari almeno al 2 per cento in termini reali.

Vorrei brevemente commentare alcune preoccupazioni che si sono manifestate in questi giorni a seguito delle decisioni dei governi europei a Bruxelles nel *week end* scorso, che hanno portato ad un riallineamento delle parità valutarie interne del sistema monetario europeo.

Confermiamo in questa sede le valutazioni già fatte da membri del Governo all'indomani della decisione di riallineamento, secondo cui il riaggiustamento delle parità dello SME influenzerebbe o potrebbe influenzare la dinamica dei prezzi italiani in misura che non raggiunge, o che non dovrebbe raggiungere l'1 per cento in termini di prezzi. Ma ribadiamo altresì che gli effetti del nostro riallineamento, congiunto alla più forte rivalutazione rispetto alle parità centrali dello SME stabilito per il marco tedesco e per il fiorino olandese, avranno favorevoli ripercussioni sulla bilancia commerciale e sui livelli dell'attività produttiva interna e confermano la possibilità di raggiungere quel traguardo di crescita di almeno il 2 per cento che è stato indicato per il 1982.

Del resto desidero informare il Senato che in sede di preparazione di documenti di politica economica che sono stati presenta-

ti alla fine di settembre, era stato indicato in sede tecnica come raggiungibile, in presenza delle politiche di bilancio e delle politiche monetarie (alle quali farò cenno subito dopo), il raggiungimento di un obiettivo di contenere i prezzi entro il 15 per cento in luogo del 16 per cento. L'adozione del tetto d'inflazione del 16 per cento era stata decisa dal Governo anche per consentire di assorbire senza difficoltà un eventuale modesto riallineamento della nostra valuta in seno allo SME, che era considerato tra gli eventi probabili in presenza di una modificazione dei rapporti tra le monete europee e il dollaro e delle monete europee al loro interno. Gli strumenti della politica economica sono stati preordinati a questo fine, cioè al fine della riduzione del ritmo d'inflazione entro il 16 per cento e al fine del sostegno del reddito ad una crescita di appena il 2 per cento. In particolare ricordo i dati a cui ha già fatto riferimento il collega Ministro del tesoro: il limite al fabbisogno del settore pubblico allargato atteso nell'82 in 50.000 miliardi, la minore incidenza, quindi, del fabbisogno sul prodotto interno lordo, il minore disavanzo corrente in rapporto al reddito nazionale, il fondo per gli investimenti e l'occupazione sul quale mi soffermerò subito dopo, le decisioni del CIPE sull'espansione del credito totale interno nel 1982 cifrato in circa 73.000 miliardi, in rapporto ad un fabbisogno interno del settore pubblico allargato stimato attorno a 44-45.000 miliardi.

A questo punto vorrei soffermarmi su uno degli aspetti relativi alla valutazione degli effetti degli strumenti di politica economica sull'andamento dell'economia nazionale. Una corretta valutazione degli effetti economici del bilancio pubblico sull'economia impone oggi una distinzione netta tra il disavanzo della parte corrente e la spesa in conto capitale, al fine sia di una politica disinflazionistica sia di una politica di sviluppo eco-

nomico; ciò che conta è il disavanzo corrente del settore pubblico che si riduce nel corso del 1982, secondo i documenti di bilancio, di due punti e mezzo percentuali in rapporto al prodotto interno lordo. Questa è la variabile cruciale che deve essere seguita dal Governo e dal Parlamento nella sua evoluzione quantitativa, perchè essa misura l'assorbimento improduttivo di risparmio, e quindi misura da una parte le pressioni inflazionistiche che derivano dal disavanzo del settore pubblico e dall'altra l'assorbimento di risparmio a fini diversi dall'attività di accumulazione e di maggiore investimento.

La spesa in conto capitale, ove essa sia tale non solo nella definizione contabile ma anche nella sua sostanza economica, non può essere considerata, in via di principio, oggetto di uno sforzo di contenimento, specialmente quando la politica economica, come nel caso di questo Governo, abbia il duplice obiettivo dello sviluppo della disinflazione e della disinflazione tramite lo sviluppo e l'aumento della produttività. Al contrario questo Governo ritiene, secondo l'impostazione che è stata posta al centro del piano pluriennale, che non vi siano criteri di compatibilità macroeconomica nel medio periodo che debbono applicarsi alla nozione del fabbisogno complessivo del settore pubblico. Il problema dell'equilibrio tra finanziamento del settore pubblico e finanziamento del settore privato, e più in generale del rapporto tra la dimensione dell'attività pubblica e la dimensione dell'attività privata, è rilevante e da molti punti di vista anche di carattere politico, ma oggi è, speriamo solo transitoriamente, reso più drammatico e più evidente dall'elevato disavanzo corrente. Curato quest'ultimo, come ci siamo accinti a fare per il 1982, eliminato quest'ultimo, come contiamo di fare al più tardi entro il 1984, emergerebbe in tutta evidenza la non contraddittorietà del finanziamento degli investimenti del settore pubblico rispetto ai fabbisogni di sviluppo dell'economia direttamente produttiva e del settore non statale, anzi — per le particolari condizioni dell'economia italiana, per esempio per quella forte dipendenza

dall'estero nei campi dell'energia, dell'agricoltura, di altri settori che oggi dipendono strettamente da disponibilità di investimenti nel settore pubblico — emergerebbe, una volta corretto il disavanzo della parte corrente, quella che noi consideriamo la complementarietà tra investimenti pubblici in senso proprio e crescita complessiva del nostro paese, specialmente, come ho detto, quando si tengano nel dovuto conto i vincoli strutturali che limitano il nostro sviluppo e che l'investimento pubblico può e deve attenuare o rimuovere.

È a questo proposito, onorevoli senatori, che abbiamo considerato la fase di definizione del piano triennale e delle sue procedure ed abbiamo considerato nel programma di Governo la funzione di quella che abbiamo chiamato il nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, che deve essere e divenire il custode dell'equivalenza della produttività delle risorse impiegate nell'investimento pubblico rispetto a quelle impiegate nell'investimento privato. Oggi tale equivalenza non esiste, nè essa è garantita dalle procedure di esame dei programmi pubblici di investimento, la cui valutazione avviene prevalentemente sotto il profilo politico invece che sotto un profilo economico sottostante il giudizio, che evidentemente deve restare di carattere politico. Basti pensare che figurano tra le spese in conto capitale nella tradizionale contabilità del nostro paese le anticipazioni per finalità non produttive che rappresentano in buona sostanza trasferimenti a copertura di disavanzi di gestione delle aziende autonome dello Stato, e che quindi nulla hanno a che vedere con una politica di investimenti e con la spesa in conto capitale.

Il Governo intende darsi carico di un rigoroso esame qualitativo della spesa in conto capitale, procedendo da un lato ad una revisione accurata delle leggi pluriennali di spesa, compito che la legge n. 468 del 1978 attribuisce al Ministero del bilancio, dall'altro mettendo in opera le nuove procedure di valutazione degli investimenti pubblici delle quali fa menzione la mozione motivata con cui il Senato e la Camera hanno votato la fiducia all'attuale Governo.

In tal senso assume rilievo la decisione di prevedere entro la cifra del fabbisogno complessivo del settore pubblico per il 1982 il finanziamento di un fondo per gli investimenti e per l'occupazione, per il quale è stata prevista una cifra nella competenza di 6.000 miliardi e di 4.000 miliardi nelle autorizzazioni di cassa. La destinazione di tale cifra complessiva alle diverse possibili sue utilizzazioni seguirà le procedure esposte nel piano triennale precisato dalla delibera del CIPE del 4 agosto 1981. Gli impegni e l'erogazione nel corso del 1982 delle somme previste per tali investimenti, che dovranno essere caratterizzati proprio attraverso queste nuove procedure da un'adeguata produttività, di per sè garantisce un impatto positivo non inferiore all'1 per cento sul reddito nazionale del 1982 e concorre quindi al realizzarsi degli obiettivi di crescita che il Governo ha stabilito per questo anno.

Questo, onorevoli senatori, è ciò che il Governo intende fare per ciò che attiene alla dimensione complessiva della finanza pubblica ed alla sua composizione. Voglio cogliere altresì l'occasione per confermare l'orientamento del Governo a mantenere la dinamica dei prezzi amministrati e delle tariffe entro il tetto di aumento del 16 per cento e debbo rilevare che il Governo ha mantenuto fede a questo impegno assunto unilateralmente, cioè nei confronti del Parlamento e non nella trattativa tra parti sociali, impegno che il Parlamento ha convalidato con la sua mozione di fiducia motivata al Governo, ma che le parti sociali avevano per loro parte sollecitato più volte. Attraverso questa decisione di contenere la dinamica dei prezzi amministrati e delle tariffe entro il 16 per cento crediamo di eliminare parte della forte pressione inflazionistica che si è venuta manifestando nel corso dell'ultimo anno.

Signor Presidente, questa difficile manovra sul disavanzo, sulla politica monetaria, sulla spesa pubblica per gli investimenti, sui prezzi amministrati e sulle tariffe, che noi oggi sottoponiamo al Parlamento nella sua globalità, varrebbe a poco ove, al di fuori di ciò che è nei poteri del Parlamento e del Governo nel campo della dinamica

del costo del lavoro, l'insieme degli elementi che compongono tale dinamica, gli elementi indicizzati, come quelli contrattuali, senza trascurare gli andamenti della produttività, non registrassero andamenti coerenti con gli obiettivi di disinflazione e di crescita della produttività.

Il Governo non ha inteso e non intende incidere nell'autonomia delle parti sociali. Deve tuttavia ricordare ad esse l'impegno contenuto nel comunicato congiunto che il Governo, la Confindustria, l'Intersind, le organizzazioni sindacali stesero al termine di una riunione il 28 giugno 1981. In quel documento veniva indicato l'impegno di tutti i firmatari a contribuire a mantenere per la loro parte l'inflazione entro un tetto contrattato che noi oggi abbiamo indicato nel 16 per cento.

Dobbiamo sottolineare altresì l'urgenza di definire nel complesso e nelle singole parti le componenti di una politica economica che risponda ai problemi del paese e permetta di porre mano al risanamento di quel settore industriale e di quelle strutture produttive le cui difficoltà si riversano oggi minacciosamente sui livelli e sulle prospettive dell'occupazione.

Il Governo è pronto a esaminare entro il quadro qui indicato, che rappresenta per sua parte il mantenimento pieno degli impegni assunti il 28 giugno 1981 e ribaditi nei confronti del Parlamento, le esigenze di cui si facciano interpreti in primo luogo il Parlamento, le parti politiche, le organizzazioni dei lavoratori e quelle degli imprenditori. Ma il Governo non può non dire con la massima solennità che un andamento del 1982 più soddisfacente rispetto ai bisogni del paese, che si collochi in una prospettiva di soluzione dei nostri problemi di fondo, richiede che l'attuazione del disegno di politica economica venga sostenuta dal Parlamento, venga convalidata dai comportamenti delle parti sociali, venga sostenuta dal consenso delle forze politiche.

Sono presenti, signor Presidente, alle forze politiche i rischi che minacciano l'economia del paese. Il ricordarli troppo a lungo e il soffermarsi su di essi potrebbe appa-

rire da parte nostra come un tentativo di forzare un consenso non giustificato del modo nel quale intendiamo affrontare questi problemi ormai noti.

Per questo abbiamo preferito porre sul tavolo, con la massima chiarezza, in queste settimane ed oggi, più che i problemi da cui muoviamo, gli obiettivi che vogliamo realizzare, i tempi nei quali li vogliamo realizzare, gli strumenti che abbiamo predisposto a questo fine, insieme con il tentativo, che qui riaffermiamo, di voler condurre questo sforzo con il consenso più vasto possibile delle forze politiche e delle parti sociali.

Riaffiorano periodicamente nel nostro paese attese circa le possibilità offerte dallo spontaneismo del mercato o dall'applicazione di più energiche politiche restrittive

della libertà. Ma questo paese ha un patrimonio culturale di esperienze che ha permesso per molti anni di conciliare queste diverse istanze in un clima di libertà. Ad esso l'impostazione economica del Governo si ispira. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (*ore 12*).

Dott. FRANCESCO CASABIANCA

Consigliere preposto all'Ufficio per la revisione e la pubblicazione dei resoconti stenografici dell'Assemblea