

Libri del Tempo Laterza
166

Paolo Baratta Lucio Izzo Antonio Pedone
Alessandro Roncaglia Paolo Sylos Labini

PROSPETTIVE DELL'ECONOMIA ITALIANA

Editori Laterza



Proprietà letteraria riservata
Gius. Laterza & Figli Spa, Roma-Bari
CL 20-1392-4

Finito di stampare nel maggio 1978
nello stabilimento d'arti grafiche Gius. Laterza & Figli, Bari

PREMESSA

Il rapporto tra gli strumenti teorici d'analisi economica e i problemi reali di un sistema economico concreto è estremamente complesso, e questo è tanto più vero per un paese come l'Italia. Se la teoria economica, come ricorda Keynes, fornisce « un metodo organico e ordinato di affrontare problemi particolari », essa però è basata su una serie di semplificazioni, e occorre sempre « mantenere “ in fondo alle nostre menti ” le riserve e le qualificazioni necessarie e gli aggiustamenti » con cui correggere i giudizi di prima approssimazione dedotti in modo troppo diretto da uno schema analitico utilizzato come punto di riferimento.

Per questo motivo ci è sembrato utile un « lavoro di gruppo », che permettesse a ciascuno di noi non solo di fornire un contributo in base alla propria competenza specifica in questo o quell'aspetto dell'economia, ma anche di trovare nella discussione e nella critica degli altri membri del gruppo uno stimolo e una verifica delle proprie idee. Naturalmente ciò richiedeva una certa affinità tra i membri del gruppo, specie per quanto riguarda l'ottica con cui i vari problemi venivano impostati e affrontati, e gli obiettivi impliciti negli interventi proposti: questo è stato l'elemento prevalente nel determinare la composizione del gruppo. La base comune, che dovrebbe risultare abbastanza esplicita nelle pagine che seguono, consiste nell'aver considerato come problema centrale quello dell'occupazione, e in una scelta di metodo, che vede i problemi economici inestricabilmente connessi ai problemi so-

ciali e politici, e l'analisi della situazione non come fatto neutrale, ma come strumento necessario per la formulazione di proposte d'intervento tendenti a modificarla.

La forma assunta dalle nostre idee in questo libro è ovviamente legata al modo in cui abbiamo lavorato, e ai limiti stessi del nostro lavoro di gruppo. Nel dicembre '76 abbiamo iniziato una serie di incontri e discussioni su argomenti scelti di volta in volta, con l'obiettivo immediato di realizzare alcuni articoli per il mensile socialista « Mondoperaio » (e cogliamo qui l'occasione per ringraziare la direzione della rivista — Federico Coen, Roberto Villetti e Luciano Vasconi — per gli stimoli e i suggerimenti nella scelta degli argomenti, e per l'autorizzazione a utilizzare il materiale pubblicato sulla rivista). A ogni discussione ciascuno di noi arrivava con il materiale a propria disposizione sull'argomento; dopo una o più « sessioni plenarie » (fino a quattro, ma in media due o tre per ciascun articolo), uno di noi — Alessandro Roncaglia — scriveva il testo dell'articolo, che veniva poi sottoposto (nei limiti di tempo consentiti dalle scadenze di consegna) a qualche ulteriore verifica. Negli ultimi mesi abbiamo avviato, parallelamente alla stesura degli ultimi articoli, un lavoro di riorganizzazione e revisione del materiale già raccolto. Il risultato è questo libro; e se la sua origine ha inevitabilmente causato lacune di forma e di sostanza, il lavoro comune ha offerto a tutti noi una possibilità di verifica delle nostre opinioni.

Roma, marzo 1978

PROSPETTIVE DELL'ECONOMIA ITALIANA

INTRODUZIONE

1. *L'economia italiana dal centro-sinistra alla crisi petrolifera*

Nel recente dibattito sull'economia italiana alle prese con la crisi petrolifera, questioni congiunturali e questioni strutturali spesso sono state affrontate separatamente, e spesso gli elementi di giudizio più strettamente economici non sono stati collegati agli elementi politici e sociali. A nostro parere, viceversa, la situazione dell'economia italiana degli ultimi anni va esaminata cercando di vedere in quale modo le tendenze più immediate si innestano nelle tendenze di più lungo periodo, e tenendo ben presenti le cause politiche e sociali dell'evoluzione del nostro sistema economico.

In effetti, se la crisi petrolifera (come la crisi del sistema monetario internazionale che l'aveva preceduta, culminata nella dichiarazione d'inconvertibilità del dollaro in oro dell'agosto 1971) non è che una manifestazione di un mutamento maturato nei rapporti di forza a livello internazionale tra paesi capitalistici sviluppati, grandi società multinazionali e gruppi di paesi sottosviluppati, anche per l'attuale situazione dell'economia italiana è opportuno risalire ad alcuni importanti mutamenti che hanno luogo alla fine degli anni Sessanta e che sono in larga misura all'origine delle tensioni e degli squilibri che hanno caratterizzato gli anni più recenti.

Gli aspetti principali di questi mutamenti sociali sono costituiti dal rafforzarsi dei lavoratori organizzati in sin-

dacati e dalla rapida espansione della domanda per « spese di benessere », cui non ha corrisposto un'adeguata capacità di prelievo.

Un primo segnale del rafforzamento dei sindacati si ha al culmine del « miracolo economico », nel 1961-63, parallelamente alla svolta politica che porta alla costituzione dei primi governi di centro-sinistra. Ma quella situazione è caratterizzata da un aumento *una tantum* del livello relativo del costo del lavoro, rispetto ai bassi livelli precedenti che avevano favorito il « miracolo »; mentre la dinamica delle remunerazioni nel corso degli anni successivi resta sostanzialmente in linea con la dinamica della produttività. A partire dal 1969, invece, si verifica un radicale mutamento nella qualità della contrattazione, che interessa tutta la fase successiva e concerne sia il tasso di crescita delle remunerazioni sia le condizioni di uso della forza-lavoro. Elementi di notevole rigidità vengono introdotti in questo uso, ponendo limiti alle possibilità di licenziamento e di variazione degli orari di lavoro, accompagnati da ripetute riduzioni degli orari di lavoro stessi. Intanto la dinamica salariale viene accelerata da una più elevata indicizzazione delle remunerazioni rispetto al costo della vita: agli aumenti dell'indennità di contingenza si aggiungono quelli conseguiti sia nei contratti nazionali di categoria (di durata media biennale) sia a livello aziendale. Così, mentre nel corso degli anni Sessanta si era avuto in Italia un tasso di incremento medio annuo dei salari medi orari dell'ordine del 10% (pressoché analogo a quello registrato in media dal complesso dei paesi dell'Ocse, pari a circa il 9% annuo), nel corso degli anni Settanta il tasso di incremento dei salari risulta pari al 20-25% annuo (circa il doppio dei valori medi registrati nei paesi dell'Ocse, pari all'11-12% annuo).

Contemporaneamente l'indice dei prezzi al consumo, che tra il 1963 e il 1973 era cresciuto in Italia a un ritmo identico a quello medio dei paesi Ocse (circa 4,6% annuo), dopo il 1973 cresce a tassi medi compresi tra il 17 e il 19% annuo, notevolmente superiori a quelli degli altri paesi Ocse (ove da un massimo del 13,6% nel 1974,

si scende gradualmente a tassi medi dell'8,5% annuo). Tuttavia nei settori produttivi esposti alla concorrenza internazionale le possibilità di tradurre gli aumenti dei costi in aumenti dei prezzi sono minori. Ne consegue una diminuzione della quota dei profitti e uno spostamento di risorse nel complesso dell'economia a favore del lavoro dipendente, la cui quota di reddito sul prodotto nazionale lordo sale tra il 1973 e il 1977 dal 52,6% al 57,9%. È vero che in questi anni, come anche nei precedenti, l'aumento della quota di reddito spettante ai lavoratori dipendenti va in parte attribuita all'aumento relativo del numero dei lavoratori dipendenti, che corrisponde a una flessione relativa del numero dei lavoratori indipendenti; ma è anche vero che, per una parte non trascurabile, l'aumento di tale quota indica un genuino spostamento di risorse a favore del lavoro dipendente.

2. Salari e profitti

Nel valutare gli effetti della maggiore forza contrattuale si è fatto riferimento al tasso d'incremento dei salari e non al loro livello assoluto. Infatti, il giudizio sull'andamento dei salari deve basarsi su una diagnosi dinamica e non statica, per tener conto di due effetti diversi e contrapposti. Da un lato, l'effetto « classico » che la dinamica salariale esercita sui profitti: tanto più rapido è l'aumento dei salari, tanto più verranno compressi i margini di profitto, che determinano l'incentivo a investire e costituiscono la principale fonte di finanziamento degli investimenti. Dall'altro, l'effetto « keynesiano »: l'aumento dei salari reali stimola la domanda e, per questa via, favorisce lo sviluppo. Con la teoria dell'esercito industriale di riserva, Marx aveva colto il rapporto dialettico che esiste fra questi due effetti, l'antitetività dal punto di vista del capitalista fra il problema distributivo e quello della realizzazione. Dato questo rapporto dialettico, possono essere dannosi per l'accumulazione capitalistica sia un profitto troppo elevato, sia un profitto troppo basso.

Anche Smith, d'altra parte, sosteneva che, entro certi limiti, i profitti decrescenti sono favorevoli all'accumulazione, e criticava gli elevati profitti monopolistici prevalenti nella sua epoca. L'effetto netto delle due spinte contrastanti tende a essere massimo quando il tasso di crescita dei salari si avvicina al tasso di crescita della produttività.

Dall'unificazione in poi, il male di cui ha sofferto l'economia italiana non è stato un aumento troppo rapido ma, al contrario, un aumento troppo lento dei salari. In effetti, i salari sono cresciuti « troppo rapidamente » solo una volta prima del 1960, e per due anni appena (1906-7); poi di nuovo, come si è visto, sono cresciuti « troppo » tra il 1961 e il 1964, e ancora negli ultimi anni. In questi ultimi anni il problema si è aggravato perché, assieme al costo del lavoro, è cresciuto rapidamente anche il prezzo del petrolio e di altre materie prime. Ma quando i costi aumentano rapidamente, i margini di profitto si riducono, in conseguenza del fatto che la traslazione degli aumenti di costo sui prezzi è incompleta, a causa della concorrenza accentuata dalla crescente integrazione internazionale.

I sindacati hanno dunque un potere effettivo nel determinare, congiuntamente ad altre forze, la distribuzione del reddito, molto più di quanto spesso i sindacati stessi non riconoscano. È vero, in effetti, che i sindacati contrattano il salario monetario, e che quindi gli aumenti di salario da essi ottenuti possono poi, almeno in parte, essere riassorbiti dagli imprenditori attraverso gli aumenti dei prezzi. Ma, come si è detto, ciò è possibile solo in parte quando i salari aumentano rapidamente, e in misura tanto minore quanto più rapido è l'aumento dei salari. È anche vero che i salari reali, cioè la quantità di beni e servizi acquistabili dai lavoratori, possono essere compressi da un aumento dei prezzi che ha origine al di fuori del sistema delle imprese industriali (come, ad esempio, l'aumento degli affitti o dei costi di intermediazione commerciale); ciò significa che un aumento del salario monetario che si traduca in un aumento della quota del reddito da lavoro dipendente nel valore aggiunto industriale,

e quindi in una diminuzione dei profitti, non si traduce necessariamente in un aumento del tenore di vita dei lavoratori: ma non per questo muta la situazione delle imprese che subiscono un'elevata dinamica del costo del lavoro.

Analogamente, anche il fatto che le materie prime possono aumentare di prezzo riducendo i margini di profitto è un aspetto della lotta distributiva: non tra lavoratori e capitalisti di uno stesso paese, ma tra paesi diversi; da un lato i paesi del Terzo Mondo produttori di materie prime, dall'altro i paesi industrializzati (con un vantaggio relativo per quei paesi, come gli Stati Uniti, che producono all'interno una buona parte del proprio fabbisogno di materie prime). Il mutamento dei rapporti di scambio tra prodotti dell'industria manifatturiera e materie prime riflette un mutamento nei rapporti di potere politico; e il fatto che i paesi produttori di materie prime, in particolare di petrolio, si siano avvantaggiati, ha ridotto il reddito a disposizione dei paesi industrializzati, inasprendo lo scontro distributivo all'interno di questi ultimi, perché, invece di stabilire la ripartizione degli aumenti di reddito, si tratta ora di stabilire la ripartizione dei sacrifici. In effetti l'aumento ricordato sopra nella quota del reddito da lavoro dipendente negli ultimi anni esprime il successo dei sindacati nell'evitare questi sacrifici, e cioè nell'evitare la compressione del reddito da lavoro disponibile in presenza di un basso livello di attività e del peggioramento delle ragioni di scambio.

Così, nei paesi industrializzati, i margini di profitto sono stati schiacciati negli ultimi anni sia dalla maggiore forza dei produttori di materie prime, sia dalla maggiore forza dei sindacati.

3. Dopo la crisi petrolifera: il contesto internazionale

In conseguenza delle tensioni nella dinamica delle retribuzioni e dei prezzi, l'Italia si trova nel 1973 ad affrontare la crisi petrolifera con una bilancia dei pagamenti

già in passivo. Se a questo si aggiunge la maggiore importanza relativa, per il sistema produttivo italiano, delle importazioni petrolifere come fonte di approvvigionamento energetico rispetto agli altri paesi industrializzati, è facile capire quale influenza eserciti sull'economia e sulla politica economica italiana il vincolo della bilancia dei pagamenti, e la necessità di riequilibrare il maggior costo delle importazioni petrolifere con maggiori esportazioni e con un miglioramento del saldo già positivo delle partite invisibili (turismo, rimesse degli emigrati). Per questa via l'evoluzione del nostro sistema economico è strettamente collegata agli eventi del mercato internazionale: ed è appunto da questi che converrà iniziare l'analisi, per avere ben chiaro il quadro in cui si collocano le vicende dell'economia italiana. Così, nel capitolo I si affronta il problema del processo di riequilibrio delle bilance dei pagamenti dei vari paesi, collegato all'andamento delle principali variabili economiche (produzione, prezzi, costi, tassi di cambio).

L'aumento del costo delle importazioni petrolifere nel 1973-74 determina un peggioramento nel saldo della bilancia commerciale di tutti i paesi industrializzati; ma questo elemento comune si inserisce in situazioni profondamente diverse. Diversa è anche l'incidenza dell'aggravio del prezzo del petrolio, ma soprattutto la capacità di reazione dei vari paesi. In larga misura, le variazioni del saldo della bilancia dei pagamenti (cioè la maggiore o minore rapidità di aggiustamento agli squilibri provocati dall'aumento di prezzo del petrolio) risultano collegate alla differenza tra le variazioni della produzione all'interno del paese considerato e nella media degli altri paesi industrializzati. I movimenti nei tassi di cambio, ai quali la teoria tradizionale assegna un ruolo fondamentale nel riequilibrio dei flussi commerciali tra i vari paesi, giocano un ruolo di minor rilievo, agendo soprattutto nel senso di compensare (e di contribuire a determinare) le differenze fra i tassi d'inflazione interni dei vari paesi. In Italia, in particolare, le variazioni dei tassi di cambio legate al più elevato livello d'inflazione determinano esse

stesse, per la presenza di un'indicizzazione praticamente completa dei salari rispetto al costo della vita, ulteriori aumenti dei prezzi, mentre il miglioramento di competitività dei prodotti italiani sui mercati internazionali risulta di portata ridotta e di breve durata.

Il riequilibrio della bilancia dei pagamenti nel nostro paese (come del resto negli altri paesi colpiti dalla crisi petrolifera) è stato, così, prevalentemente affidato al contenimento dei livelli di produzione, con problemi di occupazione (espliciti, specie nel Mezzogiorno e tra i giovani; e impliciti, per le difficoltà che le imprese hanno incontrato nel ridurre il numero dei propri dipendenti, ma con la conseguenza di un notevole aggravio per i conti aziendali) e tensioni sociali notevoli.

4. *L'apparato produttivo*

Se l'obiettivo a cui tendere era, ed è, un riequilibrio non della bilancia dei pagamenti corrispondente a elevati livelli di disoccupazione, ma di quella corrispondente a livelli produttivi di piena occupazione, il miglioramento del saldo con l'estero realizzato negli ultimi mesi non può essere considerato un risultato finale, ma un semplice strumento intermedio all'interno di una strategia di riequilibrio di più lungo periodo, che (se non interverranno spinte autarchiche generalizzate) punti a esportazioni più elevate e in crescita più rapida, e dunque a una maggiore competitività del nostro apparato produttivo.

Da questo punto di vista, il problema della bilancia dei pagamenti e quello dei livelli di occupazione compatibili con l'equilibrio dei conti con l'estero sono collegati alla struttura dell'industria italiana, che è oggetto d'analisi nel capitolo II.

L'industria italiana risulta sottoposta a due spinte concorrenziali di carattere diverso: da un lato, la concorrenza dei paesi che si trovano più avanti del nostro quanto ad accumulazione e a sviluppo tecnologico, e che compensano con una produttività più elevata il più elevato

costo del lavoro per addetto; dall'altro, i paesi in via di sviluppo che, nelle produzioni a basso contenuto tecnologico, si avvantaggiano di livelli assoluti del costo del lavoro assai bassi, e che d'altro canto progettano per l'immediato futuro sviluppi cospicui in tutte le attività che presentano minori problemi di gestione decentrata (siderurgia, petrolchimica, automobili).

L'industria italiana è caratterizzata, rispetto agli altri paesi industriali, da un'elevata incidenza delle produzioni più esposte alla concorrenza di nuovi paesi. Ciò è vero sia per quanto riguarda una serie di attività di tipo « tradizionale » (abbigliamento, calzature, ecc.), sia per quanto riguarda attività di base e manifatturiere per le quali si prevede una forte espansione di capacità produttiva nei paesi emergenti e in quelli dell'area orientale. In molte produzioni « tradizionali » la capacità competitiva non dipende solo dai costi relativi, ma anche in larga misura dalle modalità di gestione delle imprese, in particolare dalla loro capacità di innovazione e di mutamento per quanto riguarda i prodotti, i mercati, ecc.; capacità, queste, non facilmente sviluppabili in aree arretrate. Grazie alla notevole elasticità mostrata dalle imprese italiane operanti in questi settori, dalle produzioni « tradizionali » sono venuti ancora rilevanti saldi attivi nel nostro interscambio con l'estero, di fronte ai gravi saldi passivi che si registrano non solo per le materie prime alimentari e industriali, ma anche per alcune importanti produzioni manifatturiere.

Se per queste produzioni l'efficienza delle gestioni imprenditoriali può rallentare notevolmente il processo di trasferimento verso altre aree a più bassi costi, in altri campi le nuove prospettive di riallocazione internazionale di capacità produttiva incidono profondamente sulle possibilità di ulteriori espansioni in Italia: è il caso della petrolchimica di base, delle fibre, della siderurgia, della cantieristica, dell'automobile.

Le più pesanti ripercussioni di questo mutato quadro ricadono sull'area meridionale, il cui sviluppo industriale più recente si è fondato per una parte assai rilevante pro-

prio su queste attività e dove, d'altro lato, non sono ancora maturate le condizioni per una spontanea diffusione di imprese manifatturiere caratterizzate da più elevati livelli di complessità nelle gestioni.

Di fronte alla crisi petrolifera e alle già notevoli sollecitazioni derivanti dalla maggiore forza contrattuale dei sindacati, le imprese italiane si trovano ad attraversare una fase di notevole difficoltà. L'espansione della quota del reddito da lavoro dipendente ha infatti provocato una notevole riduzione dei margini di autofinanziamento delle imprese; il livello relativo del risparmio complessivo sul reddito non è diminuito, anche in seguito a una diminuzione nella propensione al consumo delle famiglie, ma si è avuto uno spostamento dalle imprese alle famiglie nell'importanza relativa delle sedi di formazione del risparmio. In conseguenza di ciò, l'intermediazione finanziaria avrebbe dovuto svolgere il compito d'incanalare più elevate quote di risparmio verso gli investimenti produttivi.

Tuttavia, poiché la struttura dei mercati finanziari italiani non è adeguatamente sviluppata e articolata, questo ruolo è stato assunto prevalentemente dal sistema bancario. Di qui un notevole aumento dell'indebitamento a breve termine delle imprese, che in regime di elevata inflazione, e dunque in presenza di elevati tassi d'interesse monetari, ha portato a un notevole appesantimento degli oneri finanziari e quindi dei bilanci delle imprese. Così, accanto alle difficoltà prodotte dalla crisi petrolifera attraverso le variazioni nei prezzi relativi e nella composizione della domanda mondiale, si sono determinate difficoltà d'ordine finanziario che hanno colpito la generalità delle imprese. Nel caso specifico di alcune imprese che già per altri motivi (eccessi di capacità, crisi internazionali, carenze di gestione) presentavano gravi perdite, l'aumento degli oneri finanziari ha accelerato processi di crisi. Ancora una volta, come già era accaduto in altre fasi della nostra storia economica, si sono riproposti in misura rilevante i problemi degli interventi di sostegno e risanamento delle imprese in difficoltà, e di acquisizione all'area

pubblica di attività produttive che si desidera mantenere in vita, ma per le quali il capitale privato non ritiene più di affrontare i rischi di nuovi investimenti. A questo tema è dedicato il capitolo III.

5. *La giungla retributiva*

Fra gli elementi che concorrono a determinare le attuali difficoltà delle imprese, il costo del lavoro gioca, come si è detto, un ruolo centrale. Ma sarebbe errato concentrare l'attenzione esclusivamente sull'andamento dei salari, trascurando quello degli stipendi, e in particolare delle retribuzioni dirigenziali. La recente indagine parlamentare sulla giungla retributiva ha messo in luce l'ampiezza delle sperequazioni, e l'esistenza di un numero non trascurabile di stipendi eccezionalmente elevati, specie nel settore bancario e assicurativo, che costituiscono in realtà una mascherata partecipazione ai profitti, ma che, consolidandosi e permanendo anche in periodi di profitti decrescenti, incidono in modo probabilmente significativo sui margini di autofinanziamento delle imprese. Inoltre, anche nell'affrontare il problema della troppo rapida dinamica salariale, occorre tener conto del ruolo svolto dall'esistenza di sperequazioni, per le tensioni sociali e gli effetti di imitazione che esse suscitano.

Più che dal punto di vista della giustizia distributiva, che richiederebbe la considerazione di tutti i tipi di reddito esistenti nella società e non solo di quelli da lavoro dipendente, il problema della giungla retributiva va dunque affrontato, a nostro parere, dal punto di vista degli effetti negativi che esso esercita, direttamente o indirettamente, sul tasso di sviluppo del reddito e sui livelli occupazionali. Con quest'ottica nel capitolo IV si esaminano gli elementi che influenzano la giungla retributiva e le diverse caratteristiche che il fenomeno assume nei vari settori di attività, a seconda che essi siano più o meno sottoposti all'influenza perequativa del mercato, e in particolar modo della concorrenza internazionale.

6. *La finanza pubblica*

La debolezza delle imprese, l'elevata dinamica del costo del lavoro per addetto e le tensioni derivanti dall'esistenza della giungla retributiva sono tutti fattori che, insieme ad altri più specifici, contribuiscono a rendere complesso e intricato il problema della finanza pubblica nel nostro paese. A tale problema sono dedicati i capitoli V-VI, dove vengono analizzate struttura e tendenze del disavanzo del settore pubblico, e delle singole componenti che lo determinano dal lato delle entrate e della spesa pubblica.

La stessa molteplicità di definizioni del disavanzo pubblico, e l'oscurità dei conti ufficiali che dovrebbero consentire di misurarlo, rendono di difficile comprensione il significato delle diverse cifre che periodicamente vengono offerte alla pubblica discussione, e di difficile valutazione gli effetti che un dato ammontare del disavanzo pubblico può esercitare sugli investimenti privati, sul livello di attività economica e sulla bilancia dei pagamenti. È tuttavia incontestabile che nel nostro paese la quota del reddito nazionale assorbita dal disavanzo pubblico ha assunto, dalla fine degli anni Sessanta, valori notevolmente più elevati di quelli riscontrabili negli altri paesi industrializzati per un così lungo periodo di tempo. Anche per questo aspetto l'economia italiana presenta particolari problemi: mentre le cosiddette « spese di benessere » si sono adeguate al livello europeo, nonostante il più basso livello di reddito pro capite, le entrate sono rimaste a un livello decisamente inferiore. Ciò ha determinato uno squilibrio fra entrate e uscite di proporzioni cospicue e crescenti, anche per gli inarrestabili automatismi introdotti nella dinamica della spesa pubblica mediante interventi legislativi (quali la superindicizzazione delle pensioni). Tuttavia, le voci più dinamiche della spesa pubblica, pur essendo finora percentualmente molto meno rilevanti delle spese di benessere, sono costituite dai trasferimenti alle imprese e dagli oneri finanziari. Si tratta di una tendenza comune anche ad altri paesi, ma che in Italia assume particolare rilievo a

causa della maggiore debolezza dell'apparato produttivo e dell'ampiezza dei deficit accumulati negli anni più recenti.

Poiché una riduzione immediata e consistente della quota di spesa pubblica sul reddito nazionale sembra irrealistica, oltretutto inopportuna (il che non esclude l'urgenza di una riqualificazione di molte voci di spesa), il contenimento e il graduale riassorbimento del disavanzo richiedono un tendenziale accrescimento della pressione tributaria. Le forme che il maggior prelievo potrà assumere sono condizionate dalla composizione dell'attuale gettito tributario complessivo. Anche per questo aspetto l'Italia si differenzia notevolmente dagli altri paesi europei, soprattutto per il grande peso dei contributi sociali sul totale delle entrate, con conseguenze fortemente negative sui costi di produzione delle imprese, sui redditi dei lavoratori e sulla spinta verso forme di lavoro irregolare. Ma l'aumento dell'imposizione diretta pone difficili problemi, alcuni comuni a tutti i paesi industrializzati, altri specifici dell'Italia. Fra i primi, assumono importanza i limiti posti alla manovra tributaria dagli effetti sugli incentivi e sui movimenti di capitale; fra i secondi, la maggiore quota di redditi da lavoro dipendente irregolare e da lavoro autonomo, che comportano maggiori costi d'accertamento. Per superare questi e altri limiti, occorrerà affrontare le scelte richieste dall'ampliamento e dal recupero delle basi imponibili piuttosto che ricorrere al semplice aumento delle aliquote delle attuali forme di prelievo.

7. L'occupazione: analisi e proposte

Tutti i problemi sopra ricordati si riflettono sugli elevati livelli di disoccupazione oggi rilevabili. In particolare, il vincolo della bilancia dei pagamenti e la competitività internazionale dell'apparato produttivo costituiscono gli elementi fondamentali per comprendere gli aspetti più immediati del problema dell'occupazione, che, come si è detto, costituisce il punto di riferimento principale della

nostra analisi. Il capitolo VII è dedicato, appunto, all'inquadramento di tale problema, specie sotto l'angolo visuale del dualismo territoriale tra Nord e Sud e della differente evoluzione dei principali settori occupazionali. L'obiettivo è di mostrare la gravità del problema e la sua caratterizzazione meridionale, che rende impossibile l'attesa passiva di una soluzione basata sul rilancio spontaneo del mercato del lavoro (che con ogni probabilità produrrebbe immigrazione al Nord, senza migliorare la situazione del Mezzogiorno) o su movimenti demografici quali una riduzione del numero degli appartenenti alle classi di età che accedono al mercato del lavoro tale da rendere questo flusso inferiore a quello dei posti di lavoro resi disponibili per l'uscita dal mercato delle classi di età più anziane.

Una politica di semplice rilancio dell'attività produttiva, mentre è necessaria per evitare che gli interventi sul mercato del lavoro assumano carattere puramente assistenziale, non è dunque sufficiente per affrontare con risultati soddisfacenti il problema dell'occupazione. Si richiede innanzitutto, come si è detto, una politica di sviluppo decisamente orientata al riequilibrio territoriale; accanto a questa è necessaria una politica attiva del lavoro, di cui vengono rapidamente esaminati alcuni aspetti: riforma del collocamento, formazione professionale, legge sull'occupazione giovanile. Il problema è però ancora più profondo, ed è stato al centro di proposte d'intervento di più ampia portata: all'analisi di tali proposte è dedicato il capitolo VIII, dove si pongono in rilievo i limiti che avrebbe l'istituzione di un'Agenzia del lavoro, e le incongruenze di un intervento basato sulla riduzione dell'orario di lavoro; mentre più proficua appare l'istituzione di un « esercito del lavoro », anche per il collegamento che in tal modo si potrebbe realizzare col problema del superamento del divario fra lavoro manuale e lavoro intellettuale.

In questa Introduzione, come anche in diversi capitoli successivi, si sottolinea più volte che le attuali gravi diffi-

coltà economiche dipendono in misura non piccola dal costo del lavoro, la cui spinta verso l'alto dipende a sua volta soprattutto dalla forza molto accresciuta dei sindacati. Certo, gli effetti del sostenuto aumento del costo del lavoro sono stati particolarmente negativi nel nostro paese a causa delle insufficienze di larga parte dell'apparato produttivo e della mancata attuazione delle riforme (a cominciare da quella fiscale) già da tempo necessarie per ridurre la crescente divaricazione tra sviluppo economico e sviluppo civile. Ma se è vero che la mancanza di quelle riforme ha esaltato l'azione rivendicativa, è anche vero che l'aumento ininterrotto del costo del lavoro, che include oneri sociali ben più elevati che negli altri paesi, ha contribuito alle gravi difficoltà nelle quali ci dibattiamo. Secondo un'opinione assai diffusa, un tale punto di vista viene definito — per usare le etichette correnti — « di destra », o « moderato », in contrasto col punto di vista « di sinistra », o « progressista », che tende a negare qualsiasi responsabilità del costo del lavoro nella crisi attuale.

Bisogna dire che una simile opinione è superficiale ed erronea. La verità è che il riconoscimento dell'accresciuta forza dei sindacati e delle conseguenze positive e negative di grande rilievo che una tale forza può avere non è, in sé, né una tesi moderata né una tesi progressista. Ben qualificate politicamente potranno essere, invece, le deduzioni per l'azione pratica. I reazionari possono cercare di promuovere una svolta di tipo fascista, che porti allo svuotamento dei sindacati e a una loro trasformazione in uffici governativi, come fece mezzo secolo fa Mussolini e come ha fatto, pochi anni fa, Pinochet. I conservatori possono promuovere provvedimenti per porre vincoli legali all'azione dei sindacati. Sempre sulla base di quella diagnosi, uomini dell'estrema sinistra possono proporsi di dare il colpo di grazia al sistema delle imprese private nella speranza di uno sbocco di tipo rivoluzionario. Una tale linea, tuttavia, può avere qualche probabilità di successo solo se all'interno della società sono mature forze rivoluzionarie, ciò che a noi, considerando la situazione attuale del nostro paese, non appare

affatto. Resta allora la via di una trasformazione radicale della nostra società, da condurre attraverso un'azione lunga e tenace; un'azione molto difficile e faticosa, proprio perché graduale, ma possibile. A nostro parere, la classe operaia in generale e i sindacati in particolare debbono usare la loro accresciuta forza per obiettivi ben più ambiziosi dell'aumento sistematico dei salari reali: la difesa prima, e poi l'ampliamento, dell'occupazione e il progressivo accrescimento dell'influenza politica della classe operaia, anzi dell'intera classe lavoratrice.

IL CONTESTO INTERNAZIONALE

1. *Una situazione squilibrata*

Come si è accennato nell'Introduzione, la crisi del sistema economico italiano, pur con le sue caratteristiche particolari diverse da quelle riscontrabili in altri paesi, è fortemente condizionata dal contesto internazionale in cui l'Italia è profondamente inserita. In particolare, dopo la crisi petrolifera dell'autunno 1973, l'insorgere o l'aggravarsi, per gran parte dei paesi industrializzati importatori di petrolio, di rilevanti passivi della bilancia commerciale ha accresciuto per ciascuno di tali paesi l'influenza dei rapporti commerciali e finanziari internazionali sull'andamento dell'economia e sulle stesse decisioni di politica economica.

L'interazione tra i vari sistemi economici, e l'adozione di politiche economiche differenziate e particolaristiche (dirette cioè, da parte di ciascun paese, a risolvere i propri problemi ignorando i riflessi impliciti per gli altri sistemi economici), ha reso più complessa e meno efficace la risposta dei paesi industrializzati nel loro complesso ai problemi derivanti dall'aumento del prezzo del petrolio. Così, a quasi cinque anni dalla crisi petrolifera, il sistema economico internazionale si trova ancora di fronte a problemi irrisolti, la cui gravità può essere rilevata in vari modi.

Prendiamo ad esempio in considerazione le tabelle 1.1 e 1.2: la prima illustra l'andamento della bilancia dei pagamenti (partite correnti) dei principali paesi e gruppi di paesi negli anni successivi alla crisi petrolifera; la se-

conda riporta alcune stime sul disavanzo cumulativo raggiunto dagli stessi paesi e gruppi di paesi in conseguenza appunto delle difficoltà di bilancia dei pagamenti, e illustra i limiti del processo di aggiustamento. (La tabella 1.3 riporta gli stessi dati per i meno forti tra i paesi dell'Ocse)¹. Come si può constatare, la situazione si presenta fortemente squilibrata: di fronte al permanere di elevati passivi di parte corrente, come in Francia e nei paesi Ocse dell'Europa meridionale (Grecia, Portogallo, Spagna e Turchia), si colloca non solo il saldo attivo dei paesi dell'Opec², sicuramente ineliminabile nel breve e probabilmente nel medio periodo, ma anche un rilevantissimo saldo attivo cumulato della Germania, dell'Olanda e della Svizzera.

È superfluo sottolineare la gravità dei problemi che una tale situazione comporta, non solo per i maggiori paesi industrializzati, che possono ancora godere di un qualche credito sui mercati finanziari internazionali, ma anche e soprattutto per i paesi industrializzati meno forti e per i paesi sottosviluppati importatori di petrolio. Qualche indicazione sulla rilevanza delle difficoltà attraversate dai vari sistemi economici è fornita dalla tabella 1.4, che illustra la situazione del debito estero di alcuni paesi: tale situazione è, in molti casi, la più diretta conseguenza del permanere di pesanti squilibri nei flussi commerciali internazionali. La situazione sintetizzata in queste tabelle non può non dar luogo a tensioni sui mercati valutari

¹ L'Ocse (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) è un'associazione internazionale a carattere ufficiale, con sede a Parigi, cui aderiscono 24 paesi (Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania federale, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Portogallo, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia): praticamente tutti i paesi capitalistici di un qualche rilievo.

² L'Opec (Organization of Petroleum Exporting Countries) raccoglie i principali paesi esportatori di petrolio: attualmente Abu Dhabi, Algeria, Arabia Saudita, Ecuador, Indonesia, Iran, Iraq, Kuwait, Libia, Nigeria, Qatar, Venezuela e (come associato) Gabon.

internazionali, specie se non si determineranno significative inversioni di tendenza nell'attuale distribuzione del passivo petrolifero tra i vari paesi.

2. L'impatto della crisi petrolifera

Per valutare la portata dei problemi attuali e la loro possibile evoluzione in corrispondenza di linee alternative di politica economica, è utile un esame del processo di aggiustamento delle bilance dei pagamenti verificatosi dalla crisi petrolifera a oggi. Ciò richiederebbe un'analisi di tutte le voci in cui si suddivide la bilancia dei pagamenti, e quindi non solo delle partite correnti ma anche del conto capitale; tuttavia, essendo carenti le informazioni disponibili su quest'ultimo aspetto, ci si concentrerà soprattutto sull'andamento delle partite correnti.

L'improvviso, fortissimo aumento del prezzo del greggio alla fine del '73 determina un aumento del valore delle esportazioni dell'Opec del 300% rispetto all'anno precedente; o, per guardare al fenomeno da un altro punto di vista, pari al 16% del valore delle esportazioni mondiali nel '73. Di conseguenza, la quota delle esportazioni Opec sul totale del commercio mondiale raddoppia.

Per i paesi importatori di greggio l'aggravio è pari a oltre 80 miliardi di dollari, di cui poco più di 65 a carico dei paesi dell'area Ocse: un importo pari a poco più del 2% del reddito nazionale complessivo di tali paesi per il 1973. Le esportazioni dell'area Ocse ai paesi dell'Opec aumentano nello stesso anno di poco più di 12 miliardi di dollari. Gli squilibri nei flussi commerciali internazionali derivano appunto dall'incapacità dei paesi produttori di greggio, nel loro insieme, a utilizzare pienamente i maggiori ricavi delle loro esportazioni per acquisti di beni prodotti all'estero. L'incapacità dell'area Opec a espandere in misura sufficiente le proprie importazioni permane anche negli anni successivi al 1973; anzi, per l'Opec nel suo complesso, è previsto il persistere di un attivo di partite correnti fino al 1985. Al-

l'interno dell'area, i paesi con maggiore capacità di importazione bilanceranno probabilmente gli accresciuti introiti petroliferi con maggiori acquisti dai paesi sviluppati fin dal 1979, e negli anni successivi si presenteranno anch'essi come richiedenti di fondi sul mercato dell'euro-dollaro; è prevedibile, pertanto, che l'avanzo petrolifero si polarizzi sempre più sui paesi Opec a minore capacità d'importazione (Arabia Saudita, Kuwait, Abu Dhabi), con una crescente concentrazione di potere nei rapporti finanziari internazionali.

I paesi dell'area Ocse più dipendenti dalle importazioni di petrolio e maggiormente colpiti dall'aumento del loro costo sono Giappone e Italia, per i quali il maggiore onere petrolifero risulta superiore al 3% del reddito nazionale del 1973. In posizione intermedia si collocano Francia e Germania occidentale; l'onere è relativamente minore (inferiore al 2% del reddito nazionale) per gli altri paesi.

Accanto al diverso peso delle importazioni petrolifere, un ulteriore elemento di differenziazione tra i vari paesi è costituito dall'andamento della domanda finale interna, e quindi dalla posizione di maggiore o minore debolezza ciclica della bilancia dei pagamenti. Nella Germania federale è in atto nel 1973-74 una politica fiscale e monetaria restrittiva; il saldo delle partite correnti, già fortemente attivo nel 1972, registra fra tale anno e il successivo un miglioramento pari a circa il 3% del prodotto interno. Grazie all'ancora forte sviluppo della domanda estera, l'economia tedesca nel 1973 è in grado di mantenere il tasso di crescita del prodotto nazionale a livelli prossimi a quelli di lungo periodo, mentre la domanda finale interna non registra variazioni apprezzabili. Il forte sviluppo delle esportazioni nette tedesche è alimentato in particolare dalla dinamica della domanda finale interna nei paesi scandinavi, in Italia, in Francia e negli altri paesi dell'Europa meridionale. Nel 1973, in effetti, l'Italia subisce un peggioramento nel saldo della bilancia commerciale fra i più elevati del dopoguerra.

3. Il finanziamento del disavanzo delle partite correnti

Com'è ovvio, gli squilibri nei flussi commerciali debbono essere controbilanciati da flussi finanziari di segno opposto. Per i paesi dell'area Ocse, la tabella 1.5 indica appunto i modi di finanziamento dei saldi di partite correnti per il triennio 1974-76. Come si può vedere, una parte assai elevata dell'indebitamento contratto dai paesi in disavanzo è dovuta all'iniziativa delle autorità, e assume essenzialmente la forma di eurocrediti, obbligazioni internazionali, finanziamenti diretti da parte di altre autorità monetarie, della Cee, del Fondo monetario internazionale. Per i maggiori paesi industrializzati con un passivo di partite correnti, tali forme di finanziamento equivalgono nel triennio in esame a circa l'80% di tale passivo; per gli altri paesi Ocse in disavanzo la quota è superiore al 50%. In particolare, per il complesso dell'area Ocse, la creazione di debiti attraverso finanziamenti concessi da altre autorità monetarie ammonta a circa il 12% dei disavanzi di parte corrente.

Si conferma così un fenomeno su cui hanno spesso richiamato l'attenzione i documenti ufficiali: l'enorme importanza assunta, come modo di finanziamento dei saldi passivi di partite correnti, dalla variazione delle passività delle autorità monetarie verso l'estero. Ciò incide sulla possibilità di considerare la disponibilità di riserve ufficiali come uno degli elementi di manovra nella scelta fra riduzione del disavanzo di partite correnti e suo finanziamento, come si faceva in passato. Infatti, la dimensione dei disavanzi è tale da costringere a subordinare la scelta di un processo di aggiustamento del saldo di partite correnti alla capacità di reperire credito, e di mantenere quello già ottenuto, sul mercato internazionale. Questa capacità è, ovviamente, un concetto assai vago, dipendente da circostanze che possono anche non essere oggettive e da elementi quali la situazione patrimoniale degli intermediari finanziari e la struttura per scadenze del loro passivo.

Un aiuto per il finanziamento dei saldi passivi di par-

tite correnti, per il periodo di tempo non illimitato necessario al processo di riequilibrio, sarebbe potuto venire dalla creazione e dall'utilizzo di liquidità internazionale (diritti speciali di prelievo, posizione creditoria sul Fondo monetario, disponibilità in valute di riserva), da distribuire soprattutto ai paesi sottosviluppati.

Di recente si è sviluppata un'ulteriore forma di finanziamento, collegata a una nuova forma di mercantilismo diffusasi dopo la crisi petrolifera col tentativo dei vari paesi di migliorare la propria posizione individuale aumentando le esportazioni e riducendo le importazioni a danno degli altri. Si tratta della rapida espansione dei crediti commerciali, concessi appunto nel tentativo di favorire le proprie esportazioni soprattutto da parte di Giappone e Germania e, in misura minore, anche della Francia. I governi di questi paesi intervengono soprattutto per estendere le garanzie sui rischi di cambio cui sono sottoposti i crediti concessi dai produttori nazionali ad acquirenti esteri; i maggiori beneficiari sono i paesi in via di sviluppo e dell'area socialista, ma in generale un po' tutti i paesi in disavanzo. L'estensione delle garanzie pubbliche sui crediti all'esportazione è tale da costituire, probabilmente, una delle cause principali della riduzione degli scambi di valuta a termine verificatasi, contro ogni aspettativa, proprio nell'attuale fase di cambi flessibili; non è da escludere però che la contrazione dei mercati valutari a termine derivi soprattutto da una scarsità di offerta causata dagli stringenti controlli sui cambi e sull'attività delle aziende di credito in tale settore.

4. Il processo di aggiustamento delle bilance dei pagamenti

Accanto al problema del modo in cui finanziare i saldi passivi di partite correnti, i vari paesi si pongono quello di una graduale riduzione di tali saldi negativi, ed eventualmente anche di un'inversione di segno che permetta di avviare una riduzione dell'indebitamento netto sull'estero, spesso cresciuto a livelli elevatissimi dopo

la crisi petrolifera. La storia di tale processo di aggiustamento è esposta dalle tabelle 1.2, 1.3, 1.6, 1.7; mentre più avanti vedremo quali fattori hanno influenzato il processo. A quasi cinque anni dal primo rilevante aumento di prezzo del petrolio, i saldi delle partite correnti di un gran numero di paesi restano però ancora contrassegnati da forti squilibri. Avanzi e disavanzi sono in generale molto più elevati che in passato, sia in valore assoluto che come quota del reddito nazionale. Inoltre, fra il 1974 e il 1977, non si verificano modifiche nel segno degli squilibri per la generalità dei paesi, ma solo per alcuni: Stati Uniti, Giappone, Italia (nel 1977), Gran Bretagna (e in quest'ultimo caso il miglioramento delle partite correnti va attribuito esclusivamente alla riduzione delle importazioni nette di greggio resa possibile dalla produzione dei pozzi del Mare del Nord).

In particolare il Giappone, che, come si è visto, è stato fra i paesi più duramente colpiti dalla crisi petrolifera, nel quadriennio 1974-77 trasferisce all'estero oltre il 150% del maggiore onere derivato dall'aumento di prezzo del greggio. Per la Germania federale il saldo delle partite correnti rimane attivo per tutto il periodo, anche dopo l'impatto della crisi petrolifera, su valori che in media sono tripli di quelli del periodo 1962-73; ma il saldo peggiora gradualmente, recando un contributo rilevante al processo di aggiustamento nel 1975 e, in misura assai più modesta, negli anni successivi. Per la Svizzera, il saldo delle partite correnti risulta permanentemente positivo e presenta un'evoluzione permanentemente avversa al processo di aggiustamento.

Un contributo sostanziale al processo di aggiustamento degli altri paesi, specie negli ultimi due anni, è invece fornito dagli Stati Uniti. La bilancia commerciale americana è risultata fortemente appesantita da un enorme aumento delle importazioni di greggio, che costituiscono nel 1977 circa un terzo di quelle dell'area Ocse (mentre erano solo un quarto prima della crisi petrolifera). Meno negativo dell'andamento della bilancia commerciale risulta quello delle partite correnti, favorito dallo sviluppo mondiale

dei pagamenti per interessi a soggetti giuridici statunitensi connessi alle posizioni debitorie delle varie economie nazionali e delle disponibilità bancarie per i traffici petroliferi.

Fra i paesi con moneta debole, il processo di aggiustamento vede come protagonisti la Francia, l'Italia e la Gran Bretagna. Per quest'ultima l'aggiustamento ha riguardato, in un primo momento, sia il saldo petrolifero sia quello non petrolifero; in seguito, si registra un peggioramento del saldo non petrolifero, più che compensato però dalla riduzione delle importazioni nette di greggio grazie alla produzione dei pozzi del Mare del Nord. Per la Francia e l'Italia il processo di aggiustamento si è verificato soprattutto nel 1975 e nel 1977, mentre ha subito una battuta d'arresto nel 1976, in conseguenza di una ripresa ciclica della produzione e della domanda interna assai più consistente che nel resto dell'Europa. Per gli altri paesi Ocse il processo di aggiustamento non si è verificato fino al 1976; un miglioramento di qualche consistenza si è poi registrato nei paesi scandinavi; mentre per i paesi dell'Europa mediterranea tra il 1974 e il 1976 si è avuta una riduzione del disavanzo petrolifero, accompagnata però da un peggioramento ben più consistente del già negativo saldo non petrolifero.

In sintesi, tra il 1974 e il 1975, il miglioramento del saldo non petrolifero registrato da Francia, Gran Bretagna, Italia e Stati Uniti è collegato alla riduzione dell'attivo tedesco, al forte disavanzo dei paesi dell'Europa mediterranea e scandinava, alla riduzione del disavanzo petrolifero connesso alla recessione e, soprattutto, al cospicuo deterioramento delle partite correnti dei paesi sottosviluppati e di quelli « socialisti ». Per alcuni paesi sottosviluppati, il peggioramento delle partite correnti ha potuto essere finanziato anche grazie alle riserve accumulate in precedenza in seguito ai fortissimi aumenti dei prezzi delle materie prime nella fase di ascesa del ciclo terminato nel 1973.

Dopo la battuta di arresto registrata dal processo di aggiustamento nel 1976, il miglioramento conseguito dalla

Francia, dall'Italia e soprattutto dal Giappone nel 1977 corrisponde essenzialmente al fortissimo peggioramento della bilancia dei pagamenti statunitense. Per quanto riguarda Italia e Giappone, la contropartita del miglioramento nel saldo di partite correnti è costituita dal forte deterioramento delle ragioni di scambio³, più cospicua in rapporto al reddito nazionale di quella sopportata dagli altri paesi dopo la crisi petrolifera. In Italia il deterioramento delle ragioni di scambio non si è tradotto in una corrispondente riduzione del reddito da lavoro dipendente al lordo delle imposte: l'incidenza ha avuto luogo tramite l'aumento del prelievo tributario, ed è stata comunque inferiore a quella registrata in Francia, Germania, Giappone e Stati Uniti.

5. L'andamento dei tassi di cambio

Dopo aver esaminato, sia pur schematicamente, il processo di aggiustamento svoltosi fra il 1974 e il 1977, e prima di esaminare la funzione svolta in tale processo dalle due principali variabili esplicative (tasso di cambio e regolazione della domanda interna), è opportuno soffermarsi brevemente a illustrare l'andamento dei cambi.

Questi presentano un'estrema variabilità dopo l'adozione generalizzata della fluttuazione. Fra il marzo 1973 e la fine del 1975 (un periodo, in effetti, particolarmente turbolento), i rapporti reciproci fra le parità delle valute dei sei maggiori paesi Ocse registrano oltre 60 fluttuazioni di ampiezza superiore al 5%: l'ampiezza media è del 13-14%, e la durata media di circa 8 mesi. Le variazioni maggiori riguardano il cambio marco-dollaro e, in misura minore, yen-dollaro; la lira e la sterlina tendono a rimanere legate al dollaro, mentre il franco francese

³ La ragione di scambio è il rapporto tra l'indice dei prezzi dei beni esportati e quello dei beni importati. Una riduzione di questo rapporto corrisponde a un maggior costo in termini di beni da cedere in cambio delle importazioni.

si rivaluta rispetto al dollaro quando quest'ultimo si deprezza rispetto al marco.

È difficile individuare in modo non opinabile le cause di questi movimenti. La variabilità del cambio marco-dollaro, che è l'esempio principale, non è spiegabile in base all'evoluzione delle variabili reali (domanda interna, prezzi e costi relativi), e va quindi attribuita all'andamento del conto capitale delle due bilance dei pagamenti. D'altra parte, ciò è plausibile, giacché per entrambi i paesi i flussi in conto capitale dominano nettamente rispetto ai movimenti mercantili; in particolare sono molto rilevanti i movimenti delle attività liquide, poiché Germania e Stati Uniti sono i maggiori intermediari finanziari internazionali.

Tuttavia le informazioni disponibili sui movimenti di capitale sono troppo carenti per consentire una quantificazione del contributo dei vari tipi di movimento di capitale all'evoluzione dei tassi di cambio. Infatti i dati ufficiali non sono sufficientemente dettagliati: per molte voci del conto capitale si dispone soltanto dei flussi netti, che possono celare elevate variazioni delle attività e delle passività; inoltre, per molte voci non è chiara la distinzione tra breve e lungo periodo; e infine mancano informazioni sui crediti reciproci fra imprese. Sarebbero necessari dati più dettagliati e omogenei per identificare i movimenti di capitale direttamente collegati ai movimenti di merci, come ad esempio il credito commerciale (che in Germania e Giappone raggiunge un valore pari a circa un terzo delle esportazioni). Altri flussi di capitale sono autonomi o indotti da provvedimenti amministrativi; al riguardo si può ricordare l'esempio della politica valutaria tedesca nel 1974, quando la Bundesbank adottò numerosi provvedimenti per stimolare afflussi netti di capitale, in un primo momento per sostenere il cambio del marco (con ovvi obiettivi antinflazionistici) e poi per finanziare un imponente sviluppo del credito commerciale a sostegno delle esportazioni tedesche.

Oltre che dai movimenti di capitale, il cambio marco-dollaro sembra essere influenzato dal differenziale non co-

perto fra i tassi d'interesse⁴. Sempre in riferimento al dollaro, occorre tener presente che il suo tasso di cambio rispetto alle altre monete forti è influenzato da fattori istituzionali; in particolare, i paesi in disavanzo che intervengono per sostenere il proprio tasso di cambio finanziano le operazioni relative contraendo prestiti compensativi o riducendo le riserve, cioè attraverso vie che non comportano l'acquisto di dollari sul mercato dei cambi, mentre le operazioni di sostegno sono compiute cedendo dollari sul mercato.

6. *Tassi di cambio, competitività relative e processi di aggiustamento*

È molto diffusa la convinzione che i movimenti dei tassi di cambio effettivi abbiano compensato le differenze tra i tassi d'inflazione dei vari paesi. I dati della tabella 1.9 confermano quest'andamento tendenziale, ma indicano anche che gli scostamenti non sono modesti. Da questi dati risulta inoltre che solo per l'Italia si è registrata tra il 1973 e il 1976 una modifica del tasso di cambio reale superiore al 5%, cioè a quello che all'epoca dei cambi fissi era considerato il limite massimo di una svalutazione in grado di promuovere un qualche aggiustamento della bilancia dei pagamenti.

In effetti, il problema del nesso causale fra tasso di

⁴ Alcuni dati sull'andamento dei saggi d'interesse monetari e reali in vari paesi sono forniti nella tabella 2.8. Il differenziale non coperto fra i tassi d'interesse non è altro che la differenza fra i tassi d'interesse monetari prevalenti all'interno dei due paesi; il differenziale coperto, invece, è ottenuto dal primo sottraendo la variazione prevista per il tasso di cambio tra le due valute, quale risulta dai mercati a termine. È il segno positivo o negativo di quest'ultimo che, almeno in teoria, determina la direzione dei flussi di capitale: se, ad esempio, il saggio d'interesse su un prestito in lire è del 22%, mentre è dell'8% su un prestito in dollari, e se si prevede una svalutazione della lira rispetto al dollaro del 10% annuo, converrà indebitarsi in dollari e prestare in lire, e si determinerà un afflusso di capitali in Italia.

cambio e tasso d'inflazione e quello dell'efficacia della svalutazione nell'assicurare il riequilibrio della bilancia dei pagamenti sono connessi, e meritano qualche riflessione. Infatti nelle sedi internazionali più autorevoli, e specialmente da parte dei paesi nelle condizioni migliori (la Germania in primo luogo), si è sostenuto che sarebbe possibile raggiungere nuovi equilibri essenzialmente grazie all'operare delle tradizionali forze di mercato. In particolare, l'esistenza di un sistema di cambi flessibili comporterebbe una spinta al deprezzamento per le valute dei paesi in disavanzo, da cui deriverebbe un aumento di competitività delle merci prodotte da tali paesi, e quindi un aumento delle loro esportazioni; il processo continuerebbe fin quando il pareggio nei conti con l'estero non sia stato raggiunto, perché solo allora verrebbe meno la spinta al deprezzamento della valuta. Nel periodo di transizione si pone naturalmente il problema di un sostegno finanziario ai paesi in deficit; ma l'intervento del Fmi e delle altre organizzazioni internazionali andrebbe limitato a tale ambito, e dovrebbe essere condizionato all'adesione del paese in deficit a una politica favorevole al processo di riaggiustamento.

Ma il raggiungimento di nuovi equilibri internazionali affidato alla sola flessibilità dei cambi presenta diversi aspetti problematici, come si cercherà di mostrare; tanto da indurre a ritenere che non sia possibile affidarsi esclusivamente, o quasi, a esso, e che siano necessarie, oltreché preferibili, altre strategie concordate a livello internazionale.

In primo luogo, la flessibilità dei cambi non è di per sé elemento sufficiente, ma solo necessario, per la politica di stabilizzazione sopra delineata. Perché il deprezzamento della valuta si traduca in una maggiore competitività dei prodotti interni sul mercato internazionale occorre anche che la svalutazione non provochi troppo rapidamente un corrispondente aumento dei prezzi di tali beni; e poiché a causa della svalutazione stessa aumentano i prezzi delle materie prime importate, occorre che i salari monetari non recuperino troppo rapidamente la perdita di

potere d'acquisto che da ciò deriva. In pratica, non solo dovrebbe essere escluso ogni meccanismo d'indicizzazione automatica completa o quasi delle retribuzioni da lavoro dipendente, quale quello oggi in vigore in Italia, ma occorrerebbe anche che lavoratori e sindacati accettassero una certa flessibilità del salario reale, rinunciando a recuperare gli aumenti di prezzo dei beni di consumo importati anche in sede di rinnovi contrattuali.

In secondo luogo, la persistenza di un saldo attivo dei paesi produttori di petrolio, ineliminabile nel breve e probabilmente anche nel medio periodo, fa sì che per i paesi industrializzati nel loro complesso una manovra di riequilibrio delle partite correnti basata unicamente sulla fluttuazione dei cambi sia destinata al fallimento, pur in presenza delle condizioni sopra indicate.

Inevitabilmente, infatti, l'Ocse nel suo complesso resterà in passivo ancora per vari anni: l'avanzo dell'Opec ha dimensioni tali da non poter corrispondere a un passivo dei soli paesi sottosviluppati e dell'area « socialista ». Di conseguenza, all'interno dell'Ocse i paesi oggi in attivo (come la Germania) tenderebbero gradualmente al pareggio, attraverso l'apprezzamento delle loro valute; mentre i paesi in disavanzo non potrebbero liberarsi dal peso del deficit petrolifero, pur assistendo a un continuo deprezzamento delle loro valute. I problemi di questi ultimi paesi permarrebbero, in quanto continuerebbe a gravare sulle loro spalle il deficit petrolifero di tutti i paesi dell'Ocse. In tale situazione, non si vede come questi paesi potranno mai essere in grado di ripagare i propri debiti.

Un singolo paese può anche riuscire, nella corsa alle svalutazioni competitive, a sopravanzare i propri partner commerciali scaricando su essi il peso del proprio deficit: il comportamento di ciascun paese nel processo di aggiustamento è determinato dalla maggiore o minore adesione alle condizioni necessarie a rendere efficace la manovra del cambio (flessibilità dei salari, capacità di risposta del sistema imprenditoriale alla domanda proveniente dai mercati internazionali). Ma, come si è già detto, in presenza di un deficit complessivo nell'interscambio con

l'Opec, è impossibile che un risultato positivo sia raggiunto dall'insieme dei paesi industrializzati oggi in disavanzo. La strategia sopra delineata tende perciò a destabilizzare sempre più i mercati finanziari internazionali; le prospettive di un processo di aggiustamento nei flussi commerciali affidato unicamente alla fluttuazione dei tassi di cambio non sembrano sufficienti a scongiurare il rischio di una crisi finanziaria internazionale.

La flessibilità assoluta dei tassi di cambio, in un regime di fluttuazione in cui siano esclusi gli interventi di sostegno delle banche centrali, rappresenta inoltre la rinuncia a utilizzare uno dei possibili strumenti di manovra nella lotta all'inflazione. Infatti l'aumento di prezzo del petrolio, pur riguardando l'insieme dei paesi industrializzati, ha effetti diversi sui tassi d'inflazione in ciascuno di essi, perché tali effetti dipendono da un insieme di circostanze (come la propensione a importare, la reattività dei salari ai prezzi interni, la quota dei salari sul valore aggiunto) che differiscono da un paese all'altro. Allora, se i tassi di cambio effettivi dei vari paesi mutano per ristabilire le condizioni iniziali di competitività, alcuni paesi, per i quali la svalutazione richiesta è maggiore che per gli altri, si trovano a subire ulteriori impulsi inflazionistici e ulteriori modifiche del cambio, in una spirale viziosa per arrestare la quale sembrano opportuni anche interventi diretti a frenare la svalutazione. La stessa relazione fra tassi di cambio e prezzi, comunque, non può essere analizzata se non tenendo conto dell'evoluzione delle politiche monetarie e fiscali.

7. Domanda interna e processo di aggiustamento

Accanto alle variazioni del tasso di cambio, la principale variabile esplicativa dell'andamento delle partite correnti, e il principale strumento d'intervento nel breve periodo, è costituito dalla domanda interna. I dati della tabella 1.10 indicano che il saldo di partite correnti di ciascun paese, tra il 1973 e il 1976, è stato influenzato

in maniera determinante da due variabili: il tasso di crescita della domanda interna rispetto a quello prevalente altrove nello stesso periodo e rispetto all'andamento tendenziale riscontrato in passato nella stessa economia. L'influenza di queste variabili nel periodo considerato risulta probabilmente accresciuta anche per le modeste modifiche dei tassi di cambio reali, e quindi della competitività, di cui si è parlato sopra (dovuti, è da ritenere, al tentativo delle autorità di evitare nei limiti del possibile di stimolare il processo inflazionistico).

L'importanza delle variabili sopra ricordate è collegata a vari elementi; ad esempio, in economie come quella italiana, il ciclo delle importazioni è più accentuato di quello del reddito, e si registrano fluttuazioni cicliche del rapporto tra importazioni e prodotto interno lordo, perché le importazioni dipendono soprattutto dal valore aggiunto del settore manifatturiero, che perde quota a vantaggio dell'agricoltura e dei servizi in periodi di crisi, per riguadagnare in periodi di rapido sviluppo.

Tutto ciò porta al centro dell'attenzione le politiche fiscali come strumento di controllo della produzione e del reddito. È opinione comune, infatti, che per i paesi che presentano forti disavanzi di partite correnti di bilancia dei pagamenti la crescita del reddito interno dev'essere vincolata, rispetto alle potenzialità dell'economia, dalla necessità di ridurre, o quanto meno di non ampliare, il disavanzo preesistente.

Inoltre, poiché la riduzione dei passivi di alcuni paesi dev'essere collegata alla riduzione degli attivi o all'ampliamento dei passivi di altri, e dato il ruolo predominante di alcuni paesi nel commercio mondiale, è opinione comune che l'evoluzione dell'attività produttiva nei paesi industrializzati minori, o con maggiori difficoltà di bilancia dei pagamenti, sarà fortemente condizionata nei prossimi anni da quanto accadrà nei tre maggiori paesi dell'area Ocse, e cioè Stati Uniti, Germania e Giappone. Da questa constatazione deriva la cosiddetta tesi « delle tre locomotive », sostenuta tra gli altri dall'Ocse e dal direttore esecutivo del Fmi: tale tesi attribuisce a Stati

Uniti, Germania e Giappone il compito di rilanciare la propria attività produttiva, stimolando e favorendo con le proprie importazioni anche lo sviluppo degli altri paesi.

Finora, tuttavia, due delle tre « locomotive » (Germania e Giappone) non hanno esercitato la funzione trainante loro attribuita. Di fronte a tale situazione, la tesi « delle tre locomotive » sembra sia stata recentemente accantonata nelle sedi internazionali a favore di un approccio che può essere definito « tutti insieme appassionatamente », con cui si sostiene l'opportunità di un rilancio generalizzato, ma a tassi differenziati da paese a paese: un modo per aggirare verbalmente i problemi centrali dell'attuale situazione, affermando che « tutti sono eguali », ma ammettendo allo stesso tempo che « qualcuno è più eguale degli altri ». Resta comunque vero, ad esempio, che la crescita dei vari paesi europei è collegata a quella tedesca. La Germania è infatti il principale esportatore e importatore di manufatti per ogni singolo paese europeo. A parità di tassi di crescita per tutti i paesi europei la Germania, relativamente più dotata degli altri paesi di capacità produttiva per beni d'investimento e prodotti industriali di base, vede migliorare il suo saldo commerciale nella fase di ripresa ciclica per le esportazioni nette dei prodotti industriali di base, e al culmine del ciclo per le esportazioni nette di beni d'investimento, mentre gli altri paesi europei si avvantaggiano soprattutto nella successiva fase di rallentamento, quando è relativamente più sostenuta la domanda di beni di consumo; l'evoluzione opposta contrassegna le fasi di caduta ciclica.

8. Le prospettive della domanda nel periodo più lungo

È dunque opportuno prendere in considerazione l'evoluzione dell'economia tedesca, giapponese e statunitense, per dedurne qualche valutazione sulle prospettive della domanda sino alla fine dell'attuale decennio nelle stesse tre economie e per l'insieme dell'area Ocse. Alcuni elementi al riguardo, sulla base delle stime e delle previ-

sioni elaborate dall'Ocse, sono forniti nella tabella 1.11.

Per valutare tali elementi, converrà ricordare alcune caratteristiche del ciclo attuale nei tre paesi principali. In primo luogo, rispetto al massimo prerecessivo, l'onda ciclica procede nelle tre economie più lentamente che in passato; ma il divario, misurato dal rapporto fra la crescita della domanda finale interna nel ciclo attuale e nel precedente peggior ciclo postbellico, è inferiore al 30% negli Stati Uniti, mentre è pari a circa il 60% in Germania, ed è prossimo al 75% in Giappone. In secondo luogo, sembra possibile giustificare almeno in parte questo divario, per gli Stati Uniti e il Giappone ma non per la Germania, con la maggiore ampiezza della recessione 1973-75 rispetto al precedente ciclo postbellico preso come riferimento. In terzo luogo, la forza della ripresa a partire dal minimo prerecessivo risulta estremamente più modesta che in passato in Giappone e in Germania, mentre negli Stati Uniti la ripresa risulta contrassegnata da un dinamismo maggiore, sia rispetto all'esperienza dei cicli passati, sia rispetto all'attuale esperienza delle economie tedesca e giapponese (in passato, viceversa, la ripresa era generalmente meno forte negli Stati Uniti che in Germania e, soprattutto, in Giappone).

Negli Stati Uniti le diverse caratteristiche dell'attuale fase ciclica dipendono, oltre che dalla maggiore ampiezza della recessione seguita alla crisi petrolifera, anche dalla più elevata flessibilità automatica del bilancio pubblico e dall'aumento della propensione al consumo che in misura superiore al passato ha contrassegnato la prima fase della politica fiscale anticiclica, basata sulla riduzione del prelievo tributario. In una seconda fase, la politica fiscale si è progressivamente sempre più basata sulla spesa pubblica, che dovrebbe costituire la principale spinta espansiva anche nei prossimi mesi. Inoltre i provvedimenti fiscali di questa seconda fase sono concepiti in modo da consentire alle autorità di modificare la spinta espansiva sul livello della domanda senza che siano necessarie misure legislative; le autorità statunitensi si propongono di esercitare tale potere discrezionale soprattutto tenendo conto

della forza che manifesterà il processo di accumulazione delle imprese.

In Giappone la minore dinamica dell'attuale onda ciclica sembra dipendere soprattutto dalla politica fiscale e monetaria, assai più cauta che nelle precedenti recessioni, e da una flessibilità automatica del bilancio pubblico relativamente più modesta che negli Stati Uniti (mentre la velocità di attuazione dei provvedimenti discrezionali è maggiore). L'atteggiamento cauto della politica fiscale e monetaria giapponese viene giustificato con l'obiettivo di ridurre il tasso d'inflazione. Di fatto, il risultato principale è stato uno spettacolare miglioramento del saldo della bilancia commerciale, mentre il modesto sviluppo della domanda finale interna è collegato alla ridotta accumulazione di capitale fisso da parte delle imprese, che sperimentano ancora un basso grado d'utilizzo della capacità produttiva, e che scontano aspettative di crescita limitata di fronte all'attuale evoluzione della domanda e delle politiche economiche.

Nella Germania federale la lentezza della ripresa, rispetto sia alle precedenti esperienze cicliche che all'esperienza americana, si spiega con tre ordini di motivi. In primo luogo, la crescita della propensione a importare ha ridotto gli effetti moltiplicativi delle esportazioni e della spesa pubblica sulla produzione interna, e la rivalutazione del marco ha accentuato la sensibilità delle esportazioni e importazioni tedesche all'evoluzione differenziale della domanda in Germania rispetto al resto del mondo. In secondo luogo, il bilancio pubblico tedesco ha frenato la spinta espansiva, specie tra il 1975 e il 1976, a causa della spirale del prelievo tributario; inoltre, la dinamica della spesa pubblica apporta un contributo alla crescita molto più modesto che negli Stati Uniti, soprattutto a partire dal secondo semestre 1977. In terzo luogo, la politica fiscale tedesca, con un insieme di provvedimenti emanati nel 1975, ha favorito l'anticipazione delle spese per investimento, pur senza riuscire a indurre una crescita duratura dell'accumulazione a causa del basso grado di utilizzo della capacità produttiva: così gli investimenti

fissi lordi sono stati l'unica componente della domanda finale interna tedesca a presentare una dinamica più sostenuta della voce corrispondente negli Stati Uniti, ma con una tendenza al rallentamento anche al di sotto della dinamica statunitense nei mesi più recenti.

Nel complesso, dunque, il tasso di crescita tedesco e giapponese risulta decisamente ridotto sia rispetto alle precedenti esperienze cicliche che alla parallela evoluzione dell'economia statunitense. Ciò dipende soprattutto dal minore sviluppo della domanda finale interna (particolarmente gli investimenti nell'edilizia residenziale e la spesa per consumi privati), che in un primo momento è stato compensato dall'elevata crescita delle esportazioni. Ma lo stato delle partite correnti di bilancia dei pagamenti negli altri paesi industrializzati fa ritenere che per gli anni a venire non esistano prospettive di crescita per le esportazioni tedesche e giapponesi confrontabili con quelle delle precedenti esperienze cicliche. Di conseguenza, il divario fra l'evoluzione ciclica attuale e le precedenti non potrà ridursi in Germania e in Giappone se non verrà adottata e mantenuta nel tempo un'adeguata politica fiscale espansiva e/o una politica monetaria in grado di indurre una consistente ripresa della spesa per consumi e/o per l'edilizia residenziale. In caso contrario il tasso di crescita per l'economia tedesca e giapponese per il restante periodo dell'attuale decennio risulterebbe fortemente ridotto rispetto al passato: una stima basata sull'evoluzione ciclica in atto fa ritenere prossimo al 3-3,5% annuo il tasso di crescita dell'economia tedesca fino al 1980-81 e pari a circa il 5-5,5% quello dell'economia giapponese.

Data l'importanza degli scambi con la Germania federale per gli altri paesi europei, appare realistico prevedere per l'economia europea nel suo complesso un tasso medio annuo di crescita non superiore a quello tedesco.

9. *L'Italia nel contesto internazionale*

L'economia italiana, dato il suo notevole grado di apertura al commercio internazionale, è profondamente in-

serita nel quadro descritto nei paragrafi precedenti, che condiziona l'evoluzione del reddito e dell'occupazione sia direttamente sia attraverso i limiti di manovra che pone alla politica economica. Il problema centrale per quest'aspetto è costituito dall'andamento del saldo di partite correnti della bilancia dei pagamenti, che dipende essenzialmente da tre circostanze fra loro collegate: sviluppo dei mercati mondiali e della domanda interna, che influenzano rispettivamente sulle esportazioni e sulle importazioni; andamento delle ragioni di scambio, cioè del rapporto tra prezzi dei beni esportati e prezzi dei beni importati, che assieme alle quantità determinano il valore dei nostri acquisti e delle nostre vendite all'estero; competitività relativa dei nostri prodotti sui mercati internazionali, che influenza la quota delle nostre esportazioni sul totale del commercio mondiale.

L'andamento della domanda mondiale è già stato esaminato nei paragrafi precedenti; il confronto fra questo e l'andamento della domanda finale interna spiega in buona misura le variazioni del saldo delle partite correnti. Così, nel corso del 1976, si è visto che il deficit aumenta non appena la produzione industriale riprende a svilupparsi, mentre nel 1977 si è ottenuto il riequilibrio della bilancia commerciale con una manovra congiunturale basata sulla restrizione della domanda, e quindi dell'attività produttiva e delle importazioni.

Notevole importanza ha anche l'andamento delle ragioni di scambio: va infatti tenuto presente che, per variazioni attorno ai livelli attuali, un peggioramento dell'1% delle ragioni di scambio dovrebbe essere accompagnato da una riduzione dell'1% circa delle importazioni per lasciare invariato il saldo della bilancia commerciale. Il ruolo centrale delle ragioni di scambio è confermato dall'esperienza passata. Così, nel '75 si è avuto un miglioramento nel saldo della bilancia commerciale, rispetto al '74, pari a oltre 7 miliardi di dollari: un terzo di tale risultato è attribuibile al miglioramento delle ragioni di scambio; il peggioramento di oltre due miliardi di dollari

intervenuto nel '76 rispetto al '75 sembra quasi interamente dovuto all'andamento sfavorevole delle ragioni di scambio; e infine la rapidità del processo di aggiustamento nel '77 è dovuta anche a un miglioramento delle ragioni di scambio.

Qualche indicazione sulla competitività relativa dei prodotti italiani può essere dedotta dalla tabella 1.9. Al riguardo occorre ricordare che una svalutazione del tasso di cambio non comporta necessariamente un durevole aumento di competitività dei prodotti nazionali: l'esperienza recente indica che la svalutazione all'inizio del 1976 è stata rapidamente seguita da un aumento dei prezzi dei beni esportati. In altre parole, le imprese hanno modificato solo di poco i loro prezzi in valuta estera, e ciò probabilmente per due motivi: l'esigenza di conseguire maggiori margini di profitto, data la negativa situazione dei conti aziendali nel 1975; e la percezione del fatto che una riduzione dei prezzi in valuta estera non può essere mantenuta a lungo, data la rapidità con cui l'inflazione indotta dalla caduta del cambio si trasferisce sui costi di produzione interni. Ciò implica ovviamente la diffusione di aspettative inflazionistiche nell'ambito delle imprese. Naturalmente, se per effetto di tale strategia imprenditoriale i prezzi in valuta nazionale dei beni esportati salgono più rapidamente dei prezzi dei prodotti venduti sul mercato interno, le esportazioni risultano incentivate poiché consentono margini di profitto più elevati. Gli effetti, comunque, si esauriscono in breve tempo. La caduta del tasso di cambio non è perciò utile, in Italia, al perseguimento dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti; non solo, ma a causa del rapido operare di meccanismi di adeguamento dei prezzi verso l'alto, tale manovra rischia di agire unicamente come ulteriore fattore inflazionistico.

La competitività dei prodotti italiani sui mercati internazionali non dipende, comunque, solo dall'andamento relativo dei prezzi, rispetto a quelli praticati dai principali concorrenti. Ad esempio, un elemento che probabilmente

influisce in modo negativo sulla *export performance*⁵ italiana è rappresentato dai termini di consegna. Ciò dipende sia dalla politica delle scorte praticata dalle imprese, sia dalla rigidità nell'utilizzo della forza-lavoro. Accanto a quest'elemento, che a nostro parere dipende da una politica sindacale errata mirante a ottenere effetti positivi immediati a scapito dei risultati di lungo periodo, occorre ricordare anche la scarsa capacità di risposta dell'apparato produttivo italiano all'evoluzione dei mercati mondiali: un problema, quest'ultimo, su cui ci soffermeremo nel prossimo capitolo.

10. *Alcune alternative di politica economica*

Possiamo dunque concludere che il principale vincolo all'espansione dell'economia italiana, costituito dalla bilancia dei pagamenti, difficilmente sarà attenuato nei prossimi mesi da un rilancio dell'economia mondiale superiore alle attuali previsioni o da un'espansione della quota italiana sul commercio mondiale. Restano però aperte varie possibilità di politica economica, che per semplicità schematizziamo in tre posizioni alternative.

Una prima strategia consisterebbe nel proseguire la manovra attuata nel corso del 1977, che ha stabilizzato il cambio della lira rispetto al dollaro e ha portato a un attivo di partite correnti della bilancia dei pagamenti, anche se a costo di una riduzione dell'attività produttiva. La leva principale per conseguire tali risultati è stata quella monetaria: contenimento dell'espansione della base monetaria e della massa creditizia, alto livello dei saggi d'interesse (che, con la riduzione del tasso d'inflazione, sono tornati in vari casi ad assumere segno positivo in termini reali). Ciò ha portato, specie nel secondo trime-

⁵ La *export performance* è data dalla differenza fra il tasso di crescita delle esportazioni italiane e il tasso di espansione dei mercati di sbocco, e costituisce quindi una misura diretta del grado di penetrazione italiana sui mercati internazionali.

stre del '77, a una brusca riduzione delle scorte, ora giunte a livelli estremamente bassi; e ha costituito un fattore di freno agli investimenti (già contenuti a causa del basso grado di utilizzo degli impianti), anche per quelli necessari — dopo l'aumento di prezzo del petrolio — a convertire la struttura industriale italiana adeguandola alle mutate convenienze del nuovo sistema di prezzi relativi. Allo stesso tempo è rapidamente cresciuto l'indebitamento netto sull'estero del sistema bancario italiano; ciò ha permesso di sostenere il tasso di cambio della lira, evitando la spinta inflazionistica di un aumento dei prezzi (in lire) delle materie prime (quotate in dollari), mentre la graduale e contenuta svalutazione rispetto allo yen e alle principali valute europee ha permesso di mantenere la competitività dei prodotti italiani sui mercati internazionali pur in presenza di una dinamica del costo del lavoro e dei prezzi più elevata che nei paesi concorrenti. Di fronte ai risultati positivi così ottenuti, vi sono i costi, peraltro largamente inevitabili con l'impiego dei soli strumenti monetari e fiscali: il rallentamento dell'attività produttiva ha ostacolato gli aumenti di produttività, che sono la base per un riequilibrio dei conti aziendali in assenza di una diminuzione dei salari reali, e ha ulteriormente indebolito il mercato del lavoro.

Una seconda strategia consisterebbe nell'utilizzare i margini di manovra offerti dai risultati conseguiti nel corso del '77 nel processo di riaggiustamento della bilancia dei pagamenti per favorire un rilancio produttivo, basandosi soprattutto su una politica monetaria più espansiva, oltre che su una rinuncia almeno parziale a contenere l'espansione della spesa pubblica; minore affidamento si fa invece sull'espansione degli investimenti pubblici, dati i tempi lunghi necessari all'attuazione di tale tipo di spesa. La politica monetaria, tramite l'aumento della liquidità bancaria e la riduzione dei tassi d'interesse, dovrebbe invece favorire il rilancio degli investimenti privati.

Tuttavia, nelle attuali condizioni di bassa redditività presente e attesa, e di basso grado di utilizzazione degli impianti, sembra difficile che una politica monetaria espan-

siva possa determinare una ripresa degli investimenti in capitale fisso. Quello che potrebbe rapidamente espandersi è l'investimento in scorte, specie di materie prime, anche perché si reinnescherebbero le aspettative di inflazione e svalutazione della lira. Infatti, non solo la crescita delle scorte determinerebbe un rapido peggioramento della bilancia commerciale (la domanda di scorte ha infatti un elevato contenuto d'importazione), ma allo stesso tempo si avrebbe, con ogni probabilità, una drastica riduzione dell'indebitamento a breve termine delle banche italiane sull'estero, in seguito al ridursi del divario fra i tassi d'interesse interni ed esteri e alle maggiori disponibilità di credito interno. Si correrebbe così il rischio di riaprire una spirale svalutazione-inflazione, dalla quale si potrebbe uscire solo con una nuova drastica politica restrittiva.

Una terza strategia, che eviti la situazione di stallo prevedibile come risultato per le prime due (elevati livelli di disoccupazione in un caso, spirale svalutazione-inflazione nell'altro, senza poi che l'una cosa escluda necessariamente l'altra), andrebbe basata sull'integrazione fra elementi di rilancio congiunturale e interventi strutturali. Questi ultimi dovrebbero tendere a ridurre il grado di dipendenza dell'economia italiana dalle importazioni e a consolidare, così, un tasso di sviluppo più elevato di quello medio degli ultimi anni, compatibile con una riduzione della disoccupazione e con gli interventi necessari a ridurre lo squilibrio Nord-Sud. Sul piano immediato, questa strategia si potrebbe articolare in una politica monetaria ancora molto cauta, che eviti una ripresa basata prevalentemente sull'accumulazione delle scorte e accompagnata da movimenti sfavorevoli dei capitali, e in una politica fiscale più espansiva, basata però sul contenimento delle voci di spesa che portano a uno sviluppo dei consumi e sull'espansione degli investimenti « autonomi » (piano energetico e ferroviario, infrastrutture telefoniche, piano agricolo-alimentare, ecc.). Su un piano meno immediato, i problemi da affrontare e le vie d'intervento più opportune costituiscono l'argomento affrontato nei successivi capitoli.

Tab. 1/1

SALDI DELLE PARTITE CORRENTI DELLA BILANCIA DEI PAGAMENTI

	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Canada	-0,62	—	— 1,50	— 4,90	— 4,20	— 3,80
Stati Uniti	-8,35	—	— 0,90	11,70	— 1,40	— 18,00
Giappone	6,62	-0,10	— 4,70	— 0,70	3,70	11,00
Germania	1,04	4,30	9,70	3,80	3,40	3,50
Belgio-Lussemburgo	1,35	1,20	0,60	0,30	—	—
Olanda	1,05	2,40	2,00	1,60	2,40	0,50
Svizzera	0,22	0,30	0,20	2,60	3,50	3,30
Francia	0,29	-0,70	— 6,00	— 0,10	— 6,10	— 2,80
Italia	2,04	-2,70	— 8,00	— 0,60	— 2,80	1,50
Gran Bretagna	0,19	-2,20	— 8,70	— 3,60	— 2,20	—
Altri paesi OCSE	-0,67	0,30	— 15,60	— 16,40	— 22,20	— 21,20
Totale OCSE ¹	4,50	2,80	— 32,90	— 6,30	— 26,00	— 26,00
OPEC		3,00	62,00	34,00	42,00	37,00
Paesi sottosviluppati non produttori di greggio						
Altri paesi + sfasamenti contabili						
		-9,00	— 24,00	— 33,00	— 26,00	— 21,50
		-3,20	— 5,10	5,30	10,00	10,50

1. Le differenze fra il totale e la somma degli addendi sono dovute ad arrotondamenti.
 FONTE: OCSE. Stime provvisorie per il 1977 e previsioni per il 1978.

Tab. 1/2
PROCESSO DI AGGIUSTAMENTO DEL SALDO DELLE PARTITE CORRENTI
(miliardi di \$ USA)

	Saldo medio annuo			Variazioni medie annue del saldo			Saldo cumulat.	
	62/73	66/73	74/77	73/74	74/77	75/77	76/77	74/77
Canada	-0,33	-0,13	-	3,60	-	1,50	-0,80	0,60
Stati Uniti	0,17	-1,75	-	2,20	-	0,90	-5,70	-14,90
Giappone	1,50	2,25	-	2,30	-	4,60	5,20	5,90
Germania Occ.	1,00	1,75	-	5,10	-	5,40	-2,10	-0,20
Olanda	0,17	0,25	-	1,60	-	0,40	-0,50	-0,60
Belgio Lussemburgo	0,42	0,63	-	0,20	-	0,60	-0,20	0,20
Svizzera	0,17	0,38	-	2,40	-	0,10	1,00	0,40
Francia	-0,25	-0,25	-	3,80	-	5,30	1,10	-1,40
Italia	1,08	1,40	-	2,50	-	5,30	3,20	1,10
Gran Bretagna	0,17	0,38	-	3,60	-	6,50	2,90	1,80
Totale 10 Grandi ¹	4,10	4,90	-	4,00	-	20,00	4,20	7,50
Altri paesi OCSE ^{1 2}	-1,43	-1,40	-	18,80	-	16,00	-1,90	-2,40
Totale OCSE ¹	2,70	3,50	-	22,80	-	36,00	2,30	9,90
Area OPEC		0,65	-	43,80	-	59,00	-8,30	1,50
Paesi sottosviluppati ³		-7,50	-	26,00	-	16,00	1,00	6,00
Altri paesi e sfasamenti contabili ed errori delle stime		3,35	5,00	7,00	5,00	2,40	-	20,00

FONTE: Elaborazioni su dati OCSE.

1. Le differenze fra il totale e la somma degli addendi sono dovute ad arrotondamenti.

2. Vedi dettaglio nella tav. 1/3.

3. Non produttori di greggio.

Tab. 1/3

PROCESSO DI AGGIUSTAMENTO DEL SALDO DELLE PARTITE CORRENTI
 DETTAGLIO DEGLI «ALTRI PAESI OCSE»
 (miliardi di \$ USA)

	Saldo medio annuo nel periodo			Variazione medie annue del saldo nel periodo			Saldo cumulativo	
	1962— 1973	1974— 1977		1973— 1974	1974— 1977	1975— 1977	1976— 1977	1974— 1977
Grecia	-0,39	—	1,14	—	0,05	-0,13	-0,19	-4,55
Portogallo	0,16	—	1,02	—	1,18	-0,38	0,03	-4,10
Spagna	..	—	3,78	—	3,79	-0,18	0,54	-15,00
Turchia	..	—	1,82	—	1,10	-0,25	-0,12	-7,30
Danimarca	-0,30	—	1,23	—	0,44	-0,54	0,30	-4,90
Svezia	0,10	—	1,75	—	2,16	-0,24	0,30	-7,10
Norvegia	-0,16	—	2,68	—	0,76	-0,55	0,20	-10,70
Finlandia	-0,17	—	1,18	—	0,80	0,99	0,94	-4,70
Austria	-0,10	—	1,03	—	0,10	-0,79	-0,39	-4,15
Australia	-0,65	—	1,69	—	3,10	-0,69	-0,45	-6,75
Nuova Zelanda	..	—	1,13	—	1,80	0,21	-0,05	-4,50
Irlanda + Islanda	-0,14	—	0,36	—	0,59	0,03	0,10	-1,45
Totale ¹	-1,65	—	18,80	—	15,90	-2,40	1,20	-75,20

FONTE: Elaborazioni su dati OCSE.

1. La differenza fra il totale e la somma degli addendi è dovuta ad arrotondamenti.

Tab. 1/4

INDICATORI DELLA SITUAZIONE DEL DEBITO ESTERO DI ALCUNE ECONOMIE NAZIONALI

Paesi	Consistenza fine 1976 Dati assoluti (miliardi di \$ USA)	In % delle esportaz. (media 1974/76)	Incremento % del debito del debito estero 1973/76	Servizio estero in % delle esportaz. 1976	Accensione di debiti in % delle importaz. 1973/76
<i>Area OCSE</i>					
Canada	45,1	86	26	6,0	15,1
Danimarca	9,5	61	29	7,5	8,3
Finlandia	9,0	109	67	10,3	19,6
Francia	26,2	34	89	7,7	8,0
Grecia	3,9	78	18	11,1	20,6
Italia	20,0	44	21	5,4	8,5
Nuova Zelanda	2,8	77	133	14,0	26,7
Portogallo	2,3	38	188	12,5	11,7
Spagna	10,2	53	96	9,1	13,8
Turchia	5,7	128	33	9,9	12,0
Iugoslavia	8,0	84	25	15,3	27,1

Argentina	9,0	185	—	40,9	48,9
Brasile	28,6	216	62	45,9	57,7
Cile	5,1	242	— 14	44,9	56,0
Columbia	3,8	142	31	8,6	26,0
Corea meridionale	9,5	111	73	12,8	23,9
India	13,6	223	— 9	13,6	25,3
Messico	27,6	361	103	31,7	68,9
Perù	4,4	226	61	27,9	45,4
Tailandia	2,2	55	50	11,8	18,0

Paesi socialisti

Polonia	11,5	193	229	30,0	
Repubblica Democratica Tedesca	6,3	177	97		
Ungheria	3,9	173	86		
URSS	16,0	80	105	8,1	20,4

FONTE: MORGAN.

Tab. 1/5

**FINANZIAMENTO DELLE PARTITE CORRENTI
DELL'AREA OCSE, 1974-76**
(miliardi di dollari USA)

Paesi e gruppi di paesi	1. Saldo delle partite correnti	Afflussi di capitale a breve termine		
		2. Bancari	3. Altri	4. Totale (=2+3)
1. Francia	— 11,9	— 1,4	12,0	10,6
2. Italia	— 11,2	2,5	— 2,5	—
3. Gran Bretagna	— 14,8	3,0	1,5	4,5
4. Svizzera	— 4,9	—	3,2	3,2
5. Totale (1+3+4)	— 42,8	4,1	14,2	18,3
6. Canada	— 10,8	— 0,7	— 1,2	— 1,9
7. Stati Uniti	10,2	—20,5	16,3	— 4,2
8. Totale (6+7)	— 0,6	—21,2	15,1	— 6,1
9. Giappone	— 1,7	10,5	0,1	10,6
10. Germania Occ.	16,5	— 2,1	— 3,1	— 5,2
11. Belgio-Lussemburgo	0,5	— 1,0	1,1	0,1
12. Olanda	5,9	1,9	— 0,8	1,1
13. Svizzera	6,1	— 2,8	12,8	10,0
14. Totale (9+10+11+12+13)	27,3	6,5	10,1	16,6
15. Totale (8+14)	— 16,1	—10,6	39,4	28,8
16. Altri paesi OCSE Europ. centro-settentr.	— 18,7	1,8	4,4	6,2
17. Altri paesi OCSE Europ. meridionale ⁴	— 22,3	2,8	3,3	6,1
18. Oceania (paesi OCSE)	— 8,3	— 0,1	— 0,9	— 1,0
19. Totale (16+17+18)	— 49,3	4,5	6,8	11,3
20. Tot. (1+5+6+7+9)	— 53,6	3,4	13,0	16,4
21. Totale (1083+4+11+12+13)	37,5	—14,0	26,4	12,4
22. Totale (1+5+6+7+9)	—102,9	7,9	19,8	27,7
23. Totale (16+17+18)	— 65,4	— 6,1	46,2	40,1

FONTE: Elaborazioni su dati OCSE, FMI e Morgan. 1. Inclusi rimborsi di eurocrediti e obbligazioni. 2. Il segno positivo (negativo) indica crediti netti ottenuti (erogati). 3. Il segno positivo (negativo) indica riduzione (aumento) delle riserve. 4. Grecia, Spagna, Portogallo e Turchia.

Movimenti di capitali a medio e lungo termine

5. Invest. diretti	6. Emiss. di obbligaz.	7. Euro-crediti	8. Altri afflussi netti ¹	9. Totale 6+7+8	10. Totale generale (=5+9)
0,7	4,9	4,6	— 8,3	1,2	1,9
0,7	0,2	2,5	0,3	3,0	3,7
— 4,8	2,1	7,8	1,3	11,2	6,4
— 1,2	2,3	0,9	0,1	3,3	2,1
— 4,6	9,5	15,8	— 6,6	18,7	14,1
— 1,1	15,1	0,7	— 1,9	13,9	12,8
—13,3	0,9	2,2	—16,1	—13,0	—26,3
—14,4	16,0	2,9	—18,0	0,9	—13,5
— 5,1	3,8	1,0	— 4,1	0,7	— 4,4
— 1,0	0,7	...	— 9,1	— 8,4	— 9,4
1,9	0,3	—	— 2,6	— 2,3	— 0,4
— 1,6	1,5	—	— 5,3	— 3,8	— 5,4
—	0,4	—	—11,6	—11,2	—11,2
— 5,8	6,7	1,0	—32,7	—25,0	—30,8
—24,8	32,2	19,7	—57,3	— 5,4	—30,2
1,4	6,6	5,4	— 4,6	7,4	8,8
1,3	0,4	5,9	2,5	8,8	10,1
2,5	2,8	1,1	— 0,5	3,4	5,9
5,2	9,8	12,4	— 2,6	19,6	24,8
— 5,7	24,6	16,5	— 8,5	32,6	26,9
—19,1	7,6	3,2	—48,8	—38,0	—57,1
— 0,5	34,4	28,9	—11,1	52,2	51,7
—19,6	42,0	32,1	—59,9	14,2	— 5,4

Tab. 1/5 (seconda parte)

**FINANZIAMENTO DELLE PARTITE CORRENTI
DELL'AREA OCSE, 1974-76**
(miliardi di dollari USA)

Paesi e gruppi di paesi	1. Saldo delle partite correnti	10. Mov. di capit. a medio e lungo termine (totale)	4. Afflussi di capit. a breve termine (totale)
1. Francia	— 11,9	1,9	10,6
2. Italia	— 11,2	3,7	—
3. Gran Bretagna	— 14,8	6,4	4,5
4. Svizzera	— 4,9	2,1	3,2
5. Totale (1+5+6+7)	— 42,8	14,1	18,3
6. Canada	— 10,8	12,8	— 1,9
7. Stati Uniti	10,2	—26,3	— 4,2
8. Totale (9+10)	— 0,6	—13,5	— 6,1
9. Giappone	— 1,7	— 4,4	10,6
10. Germania Occ.	16,5	— 9,4	— 5,2
11. Belgio-Lussemburgo	0,5	— 0,4	0,1
12. Olanda	5,9	— 5,4	1,1
13. Svizzera	6,1	—11,2	10,0
14. Totale (3+4+11+12+13)	27,3	—30,8	16,6
15. Totale (8+2+14)	— 16,1	—30,2	28,8
16. Altri paesi OCSE Europ. centro-settentr.	— 18,7	8,8	6,2
17. Altri paesi OCSE Europ. meridionale ⁴	— 22,3	10,1	6,1
18. Oceania (paesi OCSE)	— 8,3	5,9	— 1,0
19. Totale (8+2+14)	— 49,3	24,8	11,3
20. Tot. (1+5+6+7+9)	— 53,6	26,9	16,4
21. Totale (1083+4+11+12+13)	37,5	—57,1	12,4
22. Totale (1+5+6+7+9)	—102,9	51,7	27,7
23. Totale (16+17+18)	— 65,4	— 5,4	40,1

Crediti erogati da		13. Totale (11+12)	14. Mov. compless. di capit.	15. Variaz. delle riserve ufficiali ²	16. Totale generale (14+15)
11. FMI	12. Altre autorità monet. ¹				
—	—	—	12,5	— 0,6	11,9
2,9	4,1	7,0	10,7	0,5	11,2
2,1	0,8	1,3	12,2	2,6	14,8
—	—	—	5,3	— 0,4	4,9
5,0	3,3	8,3	40,7	2,1	42,8
—	—	—	10,9	— 0,1	10,8
—	24,8	24,8	— 5,7	— 4,5	—10,2
—	24,8	24,8	5,2	— 4,6	0,6
—	—	—	6,2	— 4,5	1,7
—	— 3,0	— 3,0	—17,6	1,1	—16,5
—	—	—	— 0,3	— 0,2	— 0,5
—	— 0,7	— 0,7	— 5,0	— 0,9	— 5,9
—	—	—	— 1,2	— 4,9	— 6,1
—	— 3,7	— 3,7	—17,9	— 9,4	—27,3
5,0	24,4	29,4	28,0	—11,9	16,1
0,3	—	0,3	15,3	3,4	18,7
1,7	—	1,7	17,9	4,4	22,3
0,9	—	0,9	5,8	2,5	8,3
2,9	—	2,9	39,0	10,3	49,3
5,0	3,3	8,3	51,6	2,0	53,6
—	21,1	21,1	—23,6	—13,9	—37,5
7,9	3,3	11,2	90,6	12,3	102,9
7,9	24,4	32,3	67,0	— 1,6	65,4

Tab. 1/6

**AGGIUSTAMENTO DELLA BILANCIA DELLE PARTITE CORRENTI:
VARIAZIONI DEL SALDO PETROLIFERO E NON PETROLIFERO**
(in miliardi di dollari USA)

Voci	Variazioni di voci della bilancia commerciale				Variazioni di voci delle partite correnti			
	1. Esport. dell'area OPEC	2. Import. nette di greggio ²	3. Saldo petrolif. (=1-2)	4. Riman. partite comm.	5. Saldo di bilanc. commerc. (=3+4)	6. Servizi e trasf. imenti	7. Saldo non petrolif. (4+6)	8. Saldo delle partite correnti (=5+6)
1973-74								
Canada	0,3	- 0,1	0,4	- 1,6	- 1,2	-0,3	- 1,9	- 1,5
Stati Uniti	3,3	16,8	-13,5	7,2	- 6,3	5,4	12,6	- 0,9
Giappone	2,7	13,5	-10,8	8,5	- 2,3	-2,3	6,2	- 4,6
Francia	1,0	6,3	- 5,3	0,6	- 4,7	-0,6	-	- 5,3
Germania Occ.	1,8	7,0	- 5,2	12,2	- 7,0	-1,6	10,6	5,4
Italia	0,9	5,2	- 4,3	- 0,2	- 4,5	-0,8	- 1,0	- 5,3
Gran Bretagna	0,8	5,7	- 4,9	- 1,8	- 6,7	0,2	- 1,6	- 6,5
Benelux	0,4	2,7	- 2,3	1,3	- 1,0	-	1,3	- 1,0
Altri paesi OCSE dell'Europa merid. ¹	1,2	9,5	- 6,1	0,1	- 6,0	-	0,1	- 6,0
Altri paesi OCSE			- 2,2	- 6,9	- 9,1	-0,9	- 7,8	-10,0
Totale OCSE	12,4	66,6	-54,2	19,4	-34,8	-0,9	18,5	-35,7

1973-76

Canada	0,70	1,10	— 0,40	— 1,35	— 1,75	— 2,75	— 4,10	— 4,50
Stati Uniti	9,30	26,50	— 17,20	7,20	— 10,00	9,25	16,45	— 0,75
Giappone	6,40	15,00	— 8,60	14,85	6,25	— 2,50	12,35	3,75
Francia	3,00	7,50	— 4,50	— 0,75	— 5,25	0,25	— 0,50	— 5,00
Germania Occ.	5,90	8,60	— 2,70	4,20	1,50	— 2,75	1,45	— 1,25
Italia	3,10	5,70	— 2,60	2,60	—	— 0,25	2,35	— 0,25
Gran Bretagna	3,60	4,50	— 0,90	— 0,10	— 1,00	0,50	0,40	— 0,50
Benelux	2,00	3,30	— 1,30	— 1,20	— 2,50	0,75	— 0,45	— 1,75
Altri paesi OCSE dell'Europa merid. ¹	0,95	4,90	— 3,95	— 3,80	— 7,75	— 1,75	— 5,55	— 9,50
Altri paesi OCSE	3,05	5,40	— 2,35	— 4,15	— 6,50	— 3,75	— 7,90	— 10,25
Totale OCSE	38,00	82,50	— 44,50	17,50	— 27,00	— 3,00	14,50	— 30,00

1973-77

Canada	1,30	1,10	0,20	— 0,70	— 0,50	— 3,75	— 4,45	— 4,25
Stati Uniti	12,00	34,80	— 22,80	— 5,08	— 27,88	10,88	5,80	— 17,00
Giappone	8,30	17,20	— 8,90	22,00	13,10	— 3,50	18,50	9,60
Francia	4,00	8,90	— 4,90	1,55	— 3,35	0,05	1,60	— 3,30
Germania Occ.	7,60	10,10	— 2,50	5,35	2,85	— 4,15	1,20	— 1,30
Italia	4,00	6,40	— 2,40	4,95	2,55	0,15	5,10	2,70
Gran Bretagna	4,70	1,50	3,20	— 2,40	0,80	1,15	— 1,25	1,95
Benelux	2,70	3,70	— 1,00	— 2,15	— 3,15	1,00	— 1,15	— 2,15
Altri paesi OCSE dell'Europa merid. ¹	1,20	12,50	— 7,60	— 8,62	— 8,60	— 0,73	— 13,95	— 21,55
Altri paesi OCSE	3,70				— 7,62	— 4,60		
Totale OCSE	49,50	96,20	— 46,70	14,90	— 31,80	— 3,50	11,40	— 35,30

FONTE: Elaborazioni su dati OCSE. 1. Grecia, Portogallo, Spagna, Turchia. 2. Dati c.i.f.

Tab. 1/7 COMPOSIZIONE DELLE VARIAZIONI DEL SALDO DELLE PARTITE CORRENTI DAL 1973 AL 1977 (Dati assoluti in miliardi di \$ USA e in percento del totale)

Bilancio Commerciale						
Quota del P.N.L.	Variazione delle esportaz. nette ai prezzi (in \$ USA) del 1977 ¹		Variazione delle ragioni di scambio ²			
	Greggio	Altre merci	Totale	Greggio	Altre	Totale
Dati assoluti						
Canada	- 0,6	- 1,9	- 2,5	1,6	0,5	2,1
Stati Uniti	-14,1	- 2,4	-16,5	-20,7	9,3	-11,4
Giappone	1,4	27,1	28,5	-18,6	3,2	-15,4
Francia	- 0,1	- 1,2	- 1,3	- 8,8	6,8	- 2,0
Germania Occ.	0,6	2,8	3,4	-10,7	10,2	- 0,5
Italia	0,6	9,3	9,9	- 7,0	- 0,3	- 7,3
Gran Bretagna	6,5	- 2,7	3,8	- 8,0	5,1	- 2,9
Totale	- 5,7	31,0	25,3	-72,2	34,8	-37,4
Dati in percento del totale						
Canada	4,8	- 6,1	- 9,9	- 2,2	1,4	- 5,6
Stati Uniti	45,7	- 7,7	-65,2	28,7	26,7	30,5
Giappone	14,9	87,4	112,6	25,8	9,2	41,2
Francia	9,9	- 3,9	- 5,1	12,2	19,5	5,3
Germania Occ.	12,8	9,0	13,4	14,8	29,3	1,3
Italia	5,1	30,0	39,1	9,7	- 0,9	19,5
Gran Bretagna	6,8	- 8,7	15,0	11,1	14,7	7,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: elaborazione su dati OCSE. 1. Valori medi unitari in \$ USA delle esportazioni ed importazioni fob.; per il greggio si è assunto il prezzo cif medio per l'area OCSE. 2. Compreso l'effetto residuo dovuto alla variazione dei prezzi moltiplicata per la variazione delle quote.

Bilancio commerciale

	Nel complesso		Partite		Partite correnti
	Greggio	Altre	Totale	invisibili	
Canada	1,0	— 1,4	— 0,4	— 3,8	— 4,2
Stati Uniti	— 34,8	6,9	— 27,9	10,9	— 17,0
Giappone	— 17,2	30,3	13,1	— 3,5	9,6
Francia	— 8,9	5,6	— 3,3	—	— 3,3
Germania Occ.	— 10,1	13,0	2,9	— 4,2	— 1,3
Italia	— 6,4	8,9	2,5	0,3	2,8
Gran Bretagna	— 1,5	2,4	0,9	1,1	2,0
Totale	— 77,9	65,7	— 12,2	0,8	— 11,4
Canada	— 1,3	— 2,1	3,3		36,8
Stati Uniti	43,5	10,5	228,7		149,1
Giappone	21,5	46,1	— 107,4		— 84,2
Francia	11,1	8,5	27,0		28,9
Germania Occ.	12,6	19,8	— 23,8		11,4
Italia	8,0	13,5	— 20,5		— 24,6
Gran Bretagna	1,9	3,7	— 7,4		— 17,5
Totale	100,0	100,0	100,0		100,0

EVOLUZIONE DEI SAGGI D'INTERESSE ¹

	Dicembre 1974			Dicembre 1975		
	Tasso nominale	Tasso di inflazione	Tasso reale	Tasso nominale	Tasso di inflazione	Tasso reale
I. Saggio di interesse a breve						
Stati Uniti	9,60	12,2	-2,3	5,91	7,0	- 1,1
Giappone	13,50	21,9	-6,9	8,00	7,5	0,5
Francia ²	11,50	15,2	-3,2	6,50	9,6	- 1,0
Germania Occ. ²	8,30	5,9	2,3	4,20	5,4	- 1,1
Italia ²	17,50	24,5	-5,6	7,88	11,2	- 3,0
Gran Bretagna	12,75	19,1	-5,3	10,69	24,9	-11,4
II. Rendimento delle obbligazioni						
Stati Uniti	8,13	12,2	-3,6	8,05	7,0	1,0
Giappone	9,96	21,9	-9,8	9,01	7,5	1,4
Francia	11,21	15,2	-3,5	10,18	9,6	0,5
Germania Occ.	9,73	5,9	3,6	8,73	5,4	3,2
Italia	12,65	24,5	-9,5	11,37	11,2	0,2
Gran Bretagna	16,27	19,1	-2,4	13,71	24,9	- 8,9

1. Elaborazione su dati OCSE e Morgan.

2. Tasso interbancario a 3 mesi.

Dicembre 1976			Dicembre 1977		
Tasso nominale	Tasso di inflazione	Tasso reale	Tasso nominale	Tasso di inflazione	Tasso reale
4,75	4,8	-0,1	6,84	6,8	0,4
7,00	10,0	-2,7	5,25	4,8	0,4
10,00	9,9	0,1	9,00	9,0	—
4,80	3,9	0,9	3,60	3,5	0,1
16,63	22,0	-4,4	11,75	14,0	-2,0
14,38	15,1	-0,6	6,50	12,1	-5,0
7,20	4,8	2,3	7,97	6,8	1,1
8,55	10,0	-1,3	6,12	4,8	1,3
11,04	9,9	1,0	11,07	9,0	1,9
7,28	3,9	3,3	5,52	3,5	2,0
13,92	22,0	-6,6	10,82	14,0	-2,3
14,31	15,1	-0,7	10,53	12,1	-1,4

FONTE: Elaborazioni su dati OCSE e FMI.

FONTE: Elaborazioni su dati OCSE e FMI.
1. Nell'industria manifatturiera; 2. In base all'evoluzione della produttività di lungo periodo; 3. Di prodotti manifatturieri; 4. Costi e prezzi assoluti (colonne AA, BB, AC, AD) del paese cui è intestata la riga divisi per la media aritmetica ponderata degli altri 10 paesi considerati nella tabella. I paesi sono quelli utilizzati per il calcolo del tasso di cambio effettivo nel modello «MERM» del FMI.

C. Tasso di cambio nazionale al netto delle variazioni effettive⁵ D. Costi e prezzi relativi in moneta del tasso di cambio effettivo⁶ C. Prezzi al consumo D. Prezzi delle esportazioni³

Paesi

Canada	- 8,9	- 6,8	- 6,6	- 12,1	- 13,1
Stati Uniti	3,0	- 4,8	2,0	- 5,2	5,5
Giappone	14,9	26,0	14,5	33,6	6,1
Francia	- 11,1	- 9,5	- 8,3	- 8,5	- 7,2
Germania Occ.	16,1	- 5,9	- 2,5	- 2,8	- 4,2
Italia	- 33,6	- 5,4	- 17,0	- 13,4	- 0,4
Gran Bretagna	- 23,2	4,6	0,9	1,5	9,6
Belgio Luss.	8,6	9,2	12,8	12,4	- 1,6
Olanda	8,5	- 1,2	- 0,5	4,4	3,2
Svezia	- 8,1	13,0	- 1,8	- 7,3	- 5,2
Svizzera	46,9	17,2	21,6	22,9	10,8

5. Secondo lo schema del modello «MERM» del FMI.

6. Costi e prezzi assoluti (colonne AA, AB, AC, AD) del paese cui è intestata la riga moltiplicati per il tasso di cambio effettivo, e divisi per la media aritmetica ponderata degli analoghi costi e prezzi degli altri 10 paesi considerati nella tabella.

Tab. 1/10

**DOMANDA INTERNA E PROCESSO DI AGGIUSTAMENTO
DELLE PARTI CORRENTI**

	Variazione % media annua della domanda totale interna		Variaz. % della domanda totale interna	Variaz. del saldo delle partite corr. (al netto degli scambi con l'OPEC) 1973-76 (miliardi di \$)	Variaz. del saldo delle partite corr. (colonna preced.) in % del PNL 1974
	1963-74	1973-76	1973-76		
Canada	5,6	4,4	13,7	— 4,1	—2,8
Stati Uniti	4,0	0,5	1,6	16,4	1,2
Giappone	9,1	1,0	3,0	12,2	2,7
Francia	5,5	2,5	7,6	0,6	0,2
Germania Occ.	4,0	1,1	3,3	1,4	0,4
Italia	4,8	0,5	1,4	2,4	1,6
Gran Bretagna	2,7	—1,1	— 3,2	0,3	0,2
Belgio Luss.		1,7	5,3	0,9	—1,7
Olanda		1,5	4,5	0,4	0,6
Svizzera		—3,2	— 9,5	3,1	6,5
Totale		0,9	2,9	30,6	1,0
Altri					
Area OCSE					
Europa sett. ¹		2,4	7,2	— 7,5	—5,7
Europa merid. ²		4,2	12,7	— 5,5	—3,7
Riman. ³		2,1	4,5	— 2,8	—2,1
Totale Paesi OCSE (*)		1,2	3,6	14,5	0,4
7 principali economie	5,0	1,0	3,0	28,0	0,9

Fonte: Elaborazioni sui dati OCSE.

1. Danimarca, Svezia, Norvegia e Finlandia.

2. Grecia, Portogallo, Spagna e Turchia.

3. Austria, Irlanda, Islanda, Australia e Nuova Zelanda.

(*) Le differenze tra i totali e la somma degli addenti sono dovute ad arrotondamenti.

Tab. 1/11 ANDAMENTO DELLA DOMANDA EFFETTIVA
Tassa annui percentuali di crescita sui valori a prezzi costanti. Consumativi e previsioni

	dal '63-64 al '73-74	Sull'anno precedente				Sul semestre precedente			
		1975	1976	1977	1978	1976	1977	1977	1978
						II	I	II	I
DOMANDA FINALE INTERNA ¹									
Stati Uniti	4,0	-0,7	5,1	5,0	4,0	4,6	5,7	4,5	4,5
Canada	5,6	4,1	4,0	2,5	2,5	1,2	2,9	1,75	3,25
Giappone	9,1	3,0	4,4	4,5	5,0	1,4	5,3	5,75	5,5
Francia	5,5	1,8	4,8	2,25	2,75	3,8	1,7	2,25	2,75
Germania	4,0	1,1	3,7	2,75	3,25	2,5	2,6	3,0	3,75
Italia	4,8	-3,2	2,9	2,0	0,5	3,7	2,1	-0,5	0,5
Gran Bretagna	2,7	—	0,3	-1,5	2,5	0,9	-4,9	3,0	2,25
Totale	5,0	0,5	4,3	3,75	3,75	3,3	3,9	3,75	4,0
di cui Paesi europei	4,4	0,4	3,3	1,75	2,25	2,8	0,9	2,25	2,75
PRODOTTO NAZIONALE LORDO (O PRODOTTO INTERNO LORDO)									
Stati Uniti	4,0	1,8	6,0	4,75	4,25	3,5	5,6	4,5	4,5
Canada	5,4	—	4,9	2,25	3,75	—	2,8	3,75	4,0
Giappone	9,4	2,4	6,3	6,0	5,0	3,0	7,65	5,5	5,5
Francia ²	5,4	0,1	5,2	3,0	3,25	3,5	3,0	2,5	3,25
Germania	4,4	-3,2	5,7	2,75	3,25	2,9	3,1	1,5	4,0
Italia ²	4,7	—	5,6	2,0	1,0	3,8	2,2	-0,5	1,75
Gran Bretagna	2,7	—	2,1	0,25	3,0	1,6	-1,8	3,0	3,75
Totale	5,0	-1,1	5,6	4,0	3,75	3,1	4,6	3,75	4,25
di cui Paesi europei	4,4	-2,0	4,9	2,25	3,0	3,0	2,0	2,0	3,25

SOURCE: Bollettini nazionali e OCSE. 1. Consumi + investimenti fissi lordi. 2. Prodotto interno lordo.

L'APPARATO PRODUTTIVO

1. « Conversione » e « riconversione »

Il termine riconversione industriale è stato già utilizzato nell'immediato dopoguerra per indicare il processo di riorientamento di una struttura produttiva condizionata dallo sforzo bellico, necessario al ripristino di produzioni industriali di pace. Il problema che ci si pone oggi è affatto diverso, trattandosi di « convertire » il sistema produttivo verso forme e strutture nuove, più adeguate alla nuova collocazione internazionale dell'Italia, in particolare al nuovo livello dei costi relativi del lavoro.

Di conversione, dunque, non di riconversione si dovrebbe parlare, e la differenza non è soltanto lessicale. Si consideri infatti una prima profonda differenza con la situazione postbellica. Allora, il venir meno dello sforzo bellico liberava di per sé risorse che potevano essere riutilizzate per dare corso agli investimenti di riconversione verso le industrie di pace. Oggi queste risorse debbono essere in parte recuperate dai consumi privati, la cui incidenza sul reddito, tenendo conto del vincolo del pareggio dei conti con l'estero, lascia una quota di risorse insufficiente per un'espansione non inflazionistica degli investimenti necessari al ripristino di un sentiero di sviluppo. Si noti poi che, per i motivi già ricordati, mentre il ripristino di una domanda di pace comportava sostanzialmente la ripresa e il rilancio di produzioni già presenti nell'apparato industriale, per le quali sussistevano già capacità tecniche, imprenditive e manageriali, la conversione verso nuove produzioni pone anche un problema di sol-

lecitazione della nascita e dello sviluppo di nuove capacità tecnico-imprenditivo-manageriali, e quindi una politica industriale attiva in tal senso. Si noti ancora che, mentre contemporaneamente al ripristino di una economia di pace si aveva lo spontaneo manifestarsi, spesso impetuoso, della domanda per produzioni di pace, al contrario oggi, per molte produzioni verso cui si dovrebbe orientare la struttura produttiva, la domanda interna è carente, male organizzata, in molti casi solo latente; la sua organizzazione e la sua piena manifestazione comportano anch'esse precise politiche pubbliche d'intervento.

Il problema della conversione appare dunque oggi, per molti aspetti, assai più complesso di quanto non fosse il già difficile problema del riassetto produttivo postbellico. Si tratta, inoltre, non solo di dar vita a una struttura produttiva compatibile (in termini di capitale accumulato, di indirizzi produttivi, di forme organizzative) con le nuove condizioni del costo del lavoro, ma anche di estendere questa nuova struttura alle aree meridionali, finora meno interessate dal processo di industrializzazione, e alle ampie fasce di forza-lavoro tuttora sottoccupata.

Un dato va subito registrato. Mentre da tempo si è verificata la condizione (aumento del costo relativo del lavoro) che impone un più intenso processo di conversione, non si sono finora determinate condizioni sufficienti affinché tale processo avvenga in tempi e con intensità adeguati. Di fronte al perdurare di questo stato di cose, il sistema pare pericolosamente avviato in due direzioni: da un lato, là dove sia tecnicamente possibile, a una riconversione (questa volta sì riconversione) verso forme produttive tipiche del passato (lavoro « nero »); dall'altro, dove ciò non sia tecnicamente possibile, a un calo dell'occupazione.

2. Una struttura cristallizzata

Un punto di riferimento per l'analisi dei vari aspetti del problema della conversione industriale può essere of-

ferto da un fenomeno che è posto in rilievo dalla tabella 2.1: nel corso di tutta la fase successiva al 1963, cioè ormai quasi da quindici anni, la struttura per settori dell'industria italiana è rimasta praticamente costante, nonostante i forti mutamenti nelle condizioni interne dell'economia.

Quest'andamento contrasta fortemente con quanto era accaduto nella fase precedente, quella culminata nel « miracolo », nella quale lo sviluppo e l'espansione industriale si erano tradotti in profondi mutamenti della composizione settoriale. Alla più lenta dinamica di alcuni settori tradizionali (alimentare, tessile), che nella struttura precedente occupavano un posto di notevole rilievo, ha fatto riscontro in quegli anni una ben più rapida espansione di altri settori, quali la meccanica, i mezzi di trasporto, nonché molti beni di consumo durevole, in precedenza presenti in grado minore o del tutto assenti. Se in quel primo periodo, cioè, si era avuto lo sviluppo di nuove produzioni, nel periodo successivo (1963-75) ha invece avuto luogo una sorta di processo di consolidamento della struttura maturata nella fase precedente.

È forse opportuno sottolineare che queste indicazioni sono ricavate in base a un'analisi per settori. Tale livello di disaggregazione è certamente inadeguato per raggiungere conclusioni definitive, che richiederebbero un attento esame dei mutamenti all'interno di ciascun settore. Varie indicazioni sembrano tuttavia confermare, a tale livello di maggiore approfondimento, le ipotesi sopra formulate.

La sostanziale stabilità nella struttura settoriale è stata accompagnata nel periodo 1963-69 da forti aumenti di produttività e di prodotto, pur in presenza di un relativo ristagno degli investimenti. Infatti, di fronte alla nuova dinamica del costo del lavoro emersa nel 1962-63, il sistema delle imprese sembra aver reagito con processi di profonda ristrutturazione all'interno dei vari settori, nel duplice senso di ristrutturazione produttiva e progressi organizzativi e manageriali. Assai minore è risultata la risposta del sistema (pubblico e delle imprese) nel determinare le condizioni dello sviluppo in nuovi campi

produttivi, richiesto dalla nuova dinamica dei costi, e più in generale di una maggiore differenziazione della struttura produttiva. La mancata evoluzione strutturale coincide anche con l'arresto dello sviluppo industriale in termini di occupazione. Si è parlato di mancata risposta del sistema e non soltanto delle imprese perché una delle cause principali delle ridotte capacità evolutive sembra risiedere proprio nell'inadeguatezza delle politiche industriali pubbliche. In questa situazione si sono inseriti gli avvenimenti dell'«autunno caldo» del '69, che hanno determinato un maggiore irrigidimento nell'impiego della forza-lavoro e nell'utilizzazione degli impianti, introducendo così ulteriori inelasticità anche nei confronti dei processi di ristrutturazione.

3. Struttura industriale e bilancia dei pagamenti

La stessa stabilità di composizione settoriale è riscontrabile nella struttura delle esportazioni italiane di prodotti industriali: nel corso di tutta la fase più recente, come risulta dalla tabella 2.2, le esportazioni di prodotti dei cosiddetti settori tradizionali hanno mantenuto un peso significativo.

In particolare, nel corso dell'ultimo biennio l'industria italiana è stata chiamata a una più intensa esportazione per pagare materie prime e prodotti alimentari diventati più costosi; eppure questo sforzo, nei limiti ancora insufficienti entro i quali è finora avvenuto, ha ricevuto un contributo praticamente uniforme dai diversi settori. Mentre i settori alimentare e tessile hanno risposto in misura del tutto modesta, perdendo quota nell'ambito delle nostre esportazioni, altri settori tradizionali hanno registrato addirittura un ulteriore aumento di peso; queste produzioni, che come si è detto avevano già raggiunto un elevato grado di penetrazione nei mercati esteri, hanno così mostrato una notevole tenuta.

Ancor più significativo è quanto emerge dall'analisi dei saldi commerciali (esportazioni meno importazioni) re-

gistrati in questi ultimi anni (tabella 2.3). La copertura del crescente deficit in termini di materie prime e prodotti agricoli richiede contributi positivi crescenti da parte dei settori industriali. Ancora oggi, come si può vedere dalla tabella 2.3, i settori « tradizionali » conservano un'importanza straordinaria all'interno di tale *surplus*, mentre hanno un peso non rilevante alcuni settori dai quali, invece, ci si potrebbe attendere una più intensa dinamica nei confronti della domanda, sia interna che estera.

Nel corso del '76 si è verificato, in particolare, un rilevante aumento del saldo attivo nel settore della meccanica, un aumento ancora sostenuto nei settori del vestiario, abbigliamento, calzature ed elettromeccanica, nei settori dei minerali non metalliferi (piastrelle, vetri, ecc.), e per contro una riduzione praticamente a zero del già modesto saldo attivo del settore chimico, e un modesto aumento del saldo attivo dei mezzi di trasporto.

Tutto ciò sembra suggerire che, al di là di carenze strutturali, nel senso di ancora insufficienti capacità di crescita di produzioni nuove, altri fattori condizionino la penetrazione dell'industria italiana sui mercati internazionali. Sembra infatti che le imprese medie e piccole, che predominano nei cosiddetti settori tradizionali e nella meccanica, abbiano mostrato una capacità di risposta assai elevata alla crescita della domanda mondiale e alla svalutazione della lira verificatasi all'inizio del '76.

Sembra invece riscontrabile un'assai maggiore rigidità da parte delle grandi imprese, predominanti nei settori che hanno registrato le peggiori *performances*. È questo il caso, ad esempio, dell'automobile, per la quale si è avuta una perdita di quota sui mercati mondiali, quota che altre grandi imprese, come la francese Renault, sono riuscite ad aumentare fornendo un sostanziale contributo positivo alla bilancia commerciale del loro paese. Si pensi anche alle drammatiche conseguenze della crisi del settore chimico, che non sembra avere ancora trovato un soddisfacente assetto organizzativo. Non pare davvero possibile « uscire dalla crisi », se un aumento del 5,5% del reddito nazionale è sufficiente a far passare a valori così

fortemente negativi il saldo esportazioni-importazioni di uno dei settori che dovrebbero essere tra i più « espansivi ».

4. *Alcune direttrici d'intervento*

La maggiore elasticità di risposta alla domanda e ai prezzi del cosiddetto apparato tradizionale deriva da molti fattori, non ultimo il ricorso al lavoro « nero », come si vedrà meglio più avanti.

Questa non è però una spiegazione esauriente. Anche il costo del lavoro « nero », infatti, risulta comunque assai più elevato del costo del lavoro in molti paesi in via di sviluppo, nei quali queste produzioni potrebbero espandersi, data la semplicità delle tecnologie di produzione. Il fatto che, nonostante ciò, le nostre cosiddette produzioni tradizionali mostrino una sostenuta capacità di presenza sui mercati esteri, è dovuto ai notevoli progressi compiuti in questi settori in termini di capacità e strutture imprenditive e commerciali. Questi fattori sono decisivi nel determinare la concorrenzialità di un apparato produttivo. Dal punto di vista gestionale, infatti, tali settori presentano per questi aspetti problemi di notevole complessità: in questo senso, cioè, possono anch'essi essere qualificati come settori « avanzati ».

Tale interpretazione è confermata dal diverso comportamento del settore dell'industria alimentare, soprattutto quella legata alle produzioni agricole. In questo caso non si sono sviluppate in Italia capacità imprenditive, specie nella fase di commercializzazione, paragonabili a quelle di altri paesi industrializzati; di conseguenza il settore, composto ancora in gran parte di unità semplici di produzione (anche se dotate di macchinari moderni), subisce in modo più violento i mutamenti dei costi relativi e vede ridursi la propria capacità di espansione.

Questo aspetto del problema dello sviluppo e della conversione industriale va tenuto nella massima considerazione. Per la maggior parte dell'apparato industriale è

decisivo, assai più che disporre a una certa data di una certa tecnologia, disporre di un sistema imprenditoriale capace di reagire con la massima prontezza ai mutamenti nei mercati, nelle tecniche e nei costi.

Il processo di conversione non implica perciò necessariamente una decadenza dei settori tradizionali. Da questi settori, comunque, non è possibile attendersi ulteriori miracoli. Perciò la politica industriale deve rapidamente favorire l'espansione di produzioni nuove, assenti o ancora scarsamente presenti nell'apparato industriale italiano. Alcune di queste produzioni potranno svilupparsi spontaneamente in relazione a migliori prospettive costi-ricavi; per molte altre, invece, appare necessaria una precisa politica industriale.

Per alcune si tratterà di creare in Italia, grazie all'organizzazione della domanda (si pensi all'importanza dell'ammodernamento nei servizi e nella gestione dell'amministrazione pubblica ai fini dello sviluppo dell'elettronica) e alla predisposizione di interventi di sostegno (ricerca, ecc.), condizioni almeno paragonabili a quelle che si riscontrano in paesi più sviluppati, dove queste produzioni sono spesso protette, per varie vie, in grado elevatissimo. Per altre attività ancora, ove l'iniziativa privata per vari motivi (redditività troppo differita, impegni di investimento troppo rischiosi) sarà restia a intraprendere nuove iniziative, sarà necessario un intervento diretto dell'impresa pubblica.

Si è spesso discusso se la politica industriale richieda un'efficiente programmazione della domanda o piuttosto dell'offerta. In realtà sono necessarie entrambe: la politica industriale non si fa sulla base di schemi e strumenti univoci, ma richiede al contrario il massimo di elasticità, e la massima adesione degli strumenti e degli interventi pubblici alla specificità dei problemi posti dalla crescita dei diversi comparti produttivi.

In alcuni campi, che dovrebbero in prospettiva assicurare un contributo positivo, sostanziale e crescente alla nostra bilancia dei pagamenti, si ha in Italia una forte presenza di imprese a capitale estero, spesso vere

e proprie filiali di multinazionali. Tali imprese danno occupazione a lavoratori italiani e contribuiscono al nostro prodotto interno; tuttavia in molti casi da esse non viene un contributo positivo alle esportazioni, perché la loro funzione è solo o soprattutto quella di assicurarsi una quota della domanda interna italiana, e non quella di far concorrenza sui mercati esteri alle consorelle operanti in altri paesi. Le imprese a capitale italiano che operano in tali settori vengono così private di quote del mercato interno, che in genere costituisce la base necessaria per uno sviluppo produttivo iniziale che permetta poi di espandersi sui mercati esteri.

Quale politica occorre allora seguire nei confronti delle imprese a capitale estero? Non è certo pensabile un ritorno a forme di chiusura autarchica dell'economia italiana; ma appare necessaria una certa dose di condizionamento attraverso interventi discrezionali, in particolare attraverso la gestione dei finanziamenti alla ricerca e allo sviluppo tecnologico.

La normativa imposta dall'appartenenza alla Cee vieta di subordinare tali finanziamenti a vincoli sulla destinazione dei prodotti; ma in una certa misura — seguendo, fra l'altro, l'esempio di vari paesi concorrenti — si dovrebbe poter operare con la necessaria discrezionalità, attuando anche forme di *moral suasion*. L'arretratezza su questo fronte, rispetto alla pratica costantemente seguita da altri paesi industrializzati, è un fattore negativo che pesa notevolmente in vari settori sulle possibilità di sviluppo concorrenziale delle imprese italiane.

5. Dimensioni delle imprese e mercato del lavoro

Notevole importanza per la politica industriale ha anche la differenziazione delle imprese per classi di grandezza: imprese grandi, medie, piccole e piccolissime. Queste ultime includono gran parte dell'area del lavoro « nero », che sfugge alle rilevazioni statistiche ufficiali; tale fatto, fra l'altro, fa sì che le stime sull'ampiezza

relativa dei vari settori, basate su dati ufficiali, sottovalutino l'importanza dei settori a più basso contenuto tecnologico, come il tessile e l'abbigliamento, e sopravvalutino il ruolo dei settori in cui l'elevato contenuto tecnologico rende difficile la diffusione del lavoro « nero ».

Tra le imprese minori sono molto diffusi l'evasione dei contributi sociali, un'elevata intensità del lavoro, il mancato rispetto della normativa sulla prevenzione degli infortuni. Per questi e per altri motivi, salendo verso le imprese di maggiori dimensioni, vengono man mano a crescere, in media, il costo e la rigidità del lavoro. Le grandi imprese subiscono sia la contrattazione nazionale sia quella aziendale, mentre quest'ultima è meno intensa nelle medie imprese e praticamente assente nelle piccole, dove d'altra parte si possono all'estremo opposto registrare concessioni salariali anche elevate in cambio di una maggiore elasticità nell'offerta di lavoro degli addetti (ritmi di lavoro e disponibilità agli straordinari); le imprese piccolissime, come abbiamo visto, sfuggono almeno in parte anche alla contrattazione nazionale. Fra le imprese piccole c'è anche un'area di evasione, sia pure parziale, degli oneri sociali; tale area si riduce notevolmente per le imprese medie, e praticamente scompare per le grandi. Vari elementi, come il peso del punto di scala mobile, sono (o erano) condizionati dalle dimensioni dell'impresa; ma per quest'aspetto, ormai, il nuovo sistema di punto unificato colpisce in misura minore le imprese maggiori (come la Fiat, il cui presidente fu tra i principali sostenitori dell'accordo sulla contingenza, come presidente della Confindustria), che hanno una più alta percentuale di lavoratori specializzati.

Per quanto riguarda la produttività, possiamo distinguere due aspetti: quello tecnologico e quello « sociale ». Quest'ultimo riguarda i livelli di assenteismo, la diffusione della pratica degli scioperi « a gatto selvaggio », la disponibilità agli straordinari e alla mobilità tra reparti; in altre parole, tutti i problemi connessi all'utilizzazione della forza-lavoro. Questi elementi, fra l'altro, influiscono su alcuni aspetti qualitativi dell'offerta, come la puntua-

lità delle consegne; e, nel loro complesso, operano con intensità crescente col crescere delle dimensioni dell'impresa, agendo così da stimolo all'adozione di tecnologie meno avanzate ma più flessibili. In tal modo questi elementi determinano un costo del lavoro (per ora effettivamente lavorata) crescente in media col crescere delle dimensioni dell'impresa, e controbilanciano le economie di scala (tecnologiche, organizzative, finanziarie, commerciali e per attività di ricerca), determinando tra l'altro una spinta al contenimento delle dimensioni medie d'impresa al di sotto dei livelli che sarebbero ottimali in assenza dei condizionamenti prodotti dalla segmentazione del mercato del lavoro. Si perdono cioè, almeno in parte, i vantaggi delle economie di scala sopra ricordate.

Di fronte a tale situazione, è opportuno assecondare la creazione di economie esterne per le strutture imprenditive piccole e medie, ad esempio creando o incentivando consorzi di vendita e acquisto, organizzazioni comuni di ricerca e per la commercializzazione all'estero, centri pubblici che favoriscano e controllino la mobilità di manodopera tra le imprese minori, e tra queste e le grandi.

D'altra parte, per quanto riguarda le grandi imprese, l'inelasticità nell'uso della forza-lavoro non può essere accettata come fine a se stessa. Un'eccessiva rigidità nei confronti dell'utilizzo della forza-lavoro, infatti, se può apparire una posizione sindacale assai avanzata ai singoli interessati, rischia di risultare in ultima analisi una scelta arretrata e contraddittoria rispetto agli altri obiettivi che si intendono conseguire in termini di sviluppo, occupazione e reddito reale dei lavoratori. L'obiettivo che il movimento operaio si deve porre, per conseguire i suoi stessi fini, è semmai quello di concorrere a gestire la mobilità, non di limitarsi a rifiutarla.

Il problema della mobilità del lavoro va poi affrontato anche attraverso interventi sulla struttura del salario, nel senso, già accettato dai sindacati, di una progressiva riduzione dei cosiddetti elementi pregressi, come gli scatti di anzianità, e di una maggiore omogeneità intersettoriale e interaziendale dei salari dei lavoratori aventi la

stessa qualifica. Notevole rilievo, per favorire la mobilità territoriale, avrebbe anche una più efficace politica pubblica di interventi sul territorio abitativo, che incorpori e integri il meccanismo di « equo canone » oggi in discussione nel parlamento: affidare unicamente al sistema dei « fitti bloccati » la difesa dei redditi dei lavoratori dalla speculazione edilizia, oltre ad aggravare i problemi dei nuclei familiari di nuova formazione, agisce come un disincentivo ai trasferimenti da una città all'altra, o anche da una parte all'altra della stessa città.

Creare condizioni favorevoli a una maggiore mobilità del lavoro nelle regioni più industrializzate è anche elemento indispensabile di una politica volta a favorire lo sviluppo del Mezzogiorno: infatti il Nord, avviato verso un processo d'intensa terziarizzazione, di fatto realizza anche nella fase attuale condizioni di pressoché piena occupazione.

6. Salvataggi e partecipazioni statali

Uno dei problemi più delicati della politica industriale è quello dei criteri e delle modalità dell'intervento pubblico nel processo di formazione e sviluppo dei soggetti della crescita industriale, cioè delle imprese; in particolare il problema degli interventi pubblici di fronte alle situazioni di crisi e alle richieste di salvataggio.

In teoria il mercato dovrebbe essere il regolatore della nascita e della crescita delle imprese; le imprese in perdita, in quanto dissipatrici di risorse, dovrebbero fallire e chiudere. Ma nella realtà il problema non è così semplice.

Non solo lo Stato è chiamato a promuovere direttamente iniziative che il capitale privato, per vari motivi, non si mostra disposto ad assicurare; ma anche, nel caso di imprese che vanno male e che l'iniziativa privata abbandona, non sempre la soluzione socialmente più vantaggiosa è la chiusura dell'azienda. Ciò si verifica, ad esempio, quando il capitale privato non si mostra in grado

di affrontare i rischi e gli oneri di fasi critiche che possono interessare interi comparti produttivi, per i quali il ritorno a gestioni economiche si prospetta solo in un orizzonte di tempo non breve. In molti casi le capacità tecniche e organizzative incorporate nell'impresa in crisi rappresentano per l'economia un « bene capitale » dalla cui dispersione può risultare una grave perdita di capacità di offerta del sistema industriale nel medio periodo.

Il problema non si pone, dunque, nei termini di un salvataggio generalizzato, ma di un intervento che discrimini tra i diversi casi, e che si verifichi solo a favore di quelle imprese per le quali sia possibile un effettivo risanamento finanziario e soprattutto tecnico-produttivo, oppure di quelle attività la cui continuità sia considerata necessaria per salvaguardare redditi e occupazione nelle aree più arretrate del Mezzogiorno, ma solo per il periodo necessario all'attivazione di nuove iniziative sostitutive.

Regolamentare meglio e stabilire più precisi criteri per l'intervento pubblico di salvataggio è dunque un'esigenza primaria. Non si può andare avanti come si è fatto finora semplicemente scaricando sul sistema delle partecipazioni statali qualsiasi residuo dell'iniziativa privata. Continuare su questa strada vorrebbe dire gonfiare le partecipazioni statali di aree di perdita, snaturarne la funzione, alterarne la gestione e impedire di fatto ogni possibilità che esse tornino a svolgere quelle funzioni di promozione e indirizzo che appaiono invece indispensabili nel futuro.

7. L'aggravarsi del problema del Mezzogiorno

Occorre non dimenticare, infine, che tutti i problemi sopra esaminati — da quello della risposta del nostro apparato produttivo alle nuove tendenze della divisione internazionale del lavoro a quello di una gestione attiva e non assistenziale del sistema delle partecipazioni statali — vanno collocati nel quadro di un marcato dualismo economico e sociale fra Nord e Sud d'Italia. Il divario fra queste due aree è stato aggravato, negli ultimi anni,

dal basso tasso d'espansione dell'economia italiana nel suo complesso; e le prospettive dell'area meridionale si presentano oggi come veramente preoccupanti.

Il Mezzogiorno rappresenta un'area di 19 milioni di abitanti dove, nonostante il notevole calo del tasso di crescita della popolazione¹, si concentra il 90% dell'incremento naturale di offerta di lavoro italiano, commisurabile in circa 70.000 unità all'anno; nel Sud, inoltre, ci sono tuttora notevoli riserve di manodopera disoccupata e sottoccupata nell'agricoltura. Come si può vedere dalla tabella 7.4, il tasso di partecipazione al lavoro della popolazione, in particolare di quella femminile, è tuttora notevolmente più basso di quelli europei. L'agricoltura meridionale, nonostante l'esodo massiccio continuato per trent'anni, trattiene ancora il 27% delle forze-lavoro dell'area. Una prospettiva di ulteriore graduale avvicinamento ai redditi delle altre attività richiederebbe una riduzione di tale occupazione al ritmo di 30-40.000 unità all'anno. La riduzione del tasso di crescita dell'economia del Nord e di quella europea ha praticamente chiuso, negli anni più recenti, gli sbocchi di emigrazione. È aumentata così la pressione dell'offerta di lavoro locale nell'economia dell'area, con conseguente accentuazione dei fenomeni di disoccupazione e sottoccupazione terziaria e anche agricola. Si tratta di fenomeni gravi, che rischiano di introdurre nuovi ostacoli all'ammodernamento delle strutture soprattutto in agricoltura.

A questo riguardo va ricordato che l'agricoltura meridionale si trova in una situazione delicata. Da un lato, per le produzioni di tipo continentale (foraggi e grano-turco per zootecnia, latte, barbabietole), le condizioni naturali offerte dal Mezzogiorno non sono paragonabili a quelle prevalenti nel resto dell'Europa; è difficile, di conseguenza, pensare di poter sviluppare queste produzioni a costi competitivi nell'ambito comunitario. Dall'altro, le

¹ Il tasso d'incremento naturale della popolazione, che era pari in media a circa l'1,5% annuo negli anni Cinquanta, è sceso a un tasso medio dello 0,9% annuo circa.

produzioni tradizionali, in particolare quelle di tipo mediterraneo, incontrano già una concorrenza fortissima da parte di altri paesi meno sviluppati dell'Italia e caratterizzati da costi notevolmente più bassi.

Se lo sviluppo del primo tipo di produzioni non potrà aver luogo senza protezioni adeguate, lo sviluppo delle seconde, o anche solo il loro mantenimento, richiede che siano conseguiti fortissimi aumenti di produttività e di efficienza nel sistema delle imprese agricole e nelle attività di commercializzazione dei prodotti.

Secondo le tesi di certo neograrismo acritico, il Mezzogiorno avrebbe una « vocazione agricola » che, una volta rimossi alcuni ostacoli (contratti, strutture), potrebbe dar luogo a un notevole sviluppo in termini di prodotti e di occupazione. In realtà quest'opinione è errata: l'agricoltura meridionale è sottoposta, oggi e in prospettiva, a una forte pressione concorrenziale, e la rimozione degli ostacoli di ordine strutturale e organizzativo appare quanto mai urgente, proprio per evitare il rischio di una sua progressiva emarginazione. Le prospettive occupazionali, poi, sono tutt'altro che positive; anzi, è ancora necessaria una sostanziale riduzione del numero degli addetti in un settore agricolo come quello meridionale (che, come si è detto, occupa ancora un'elevata quota della forza-lavoro locale), per facilitare l'ammodernamento delle strutture (accorpamenti, ecc.) e per evitare un allargamento nei divari tra redditi pro capite agricoli ed extragricoli.

Inoltre, in molte aree del Mezzogiorno lo sviluppo di attività extragricole, in particolare industriali, si prospetta come un'esigenza inevitabile per favorire l'ammodernamento delle strutture. Infatti, solo l'affermazione di stabili occasioni alternative di lavoro e di reddito può consentire di allentare quegli stretti legami tra nuclei familiari e piccole unità agricole, tipici di una realtà poco sviluppata, che rappresentano una delle principali cause della rigidità delle attuali strutture imprenditoriali in agricoltura.

Come si vede dai dati della tabella 7.5, affinché il problema della disoccupazione meridionale non risulti pro-

gressivamente aggravato occorre nel Sud un aumento dell'occupazione in settori extragricoli dell'ordine di circa 100.000 unità all'anno: si tratta di un aumento di gran lunga superiore a quello realizzato nel corso degli ultimi anni. Realizzare una prospettiva del genere richiederebbe due condizioni: il ripristino di uno stabile ed elevato tasso di crescita del prodotto industriale nazionale, pari ad almeno il 6% medio annuo, e la concentrazione al Sud di una quota notevole della nuova capacità produttiva. Queste condizioni richiederebbero, a loro volta, una ripresa delle esportazioni a tassi superiori a quelli attuali e una politica interna capace di dirottare al Sud i nuovi investimenti.

Ove non si realizzi una simile prospettiva, già a partire dai prossimi anni il problema dell'occupazione nel Sud è destinato ad assumere proporzioni quantitative sempre più serie. Il problema risulta ulteriormente aggravato in seguito ai mutamenti intervenuti negli ultimi anni: la riduzione della quota di lavoratori occupati in agricoltura fa sì che il Mezzogiorno si presenti sempre più come un'area di sottosviluppo urbano. Rispetto ai problemi collegati all'arretratezza di un'area agricola, la sovrappopolazione urbana determina ben più gravi fenomeni di emarginazione e ben più gravi tensioni sociali. Inoltre, la diffusione di più elevati livelli d'istruzione ha accresciuto notevolmente la quota dell'offerta locale di lavoro costituita da diplomati e laureati, aggravando il fenomeno della disoccupazione intellettuale.

L'economia meridionale è oggi sostenuta in buona misura dai notevoli trasferimenti di risorse che hanno luogo all'interno del paese. Il reddito disponibile nell'area meridionale risulta infatti sistematicamente superiore del 20-25% alle risorse prodotte nell'area. Una quota rilevante di questi trasferimenti è costituita da investimenti pubblici e privati, mentre una quota elevata assume la forma di trasferimenti alle famiglie.

Grazie anche a questi trasferimenti, si è potuto conseguire nel ventennio tra il 1950 e il 1970 un aumento del reddito disponibile pro capite dell'ordine del 5% me-

dio annuo. Ma l'aumento del reddito locale, se ha contribuito a modificare radicalmente le condizioni di vita, non è stato sufficiente a determinare processi d'industrializzazione più intensi. In un'area relativamente arretrata, operante però su mercati aperti in diretta concorrenza con aree più evolute, l'aumento della domanda locale non determina necessariamente aumenti delle capacità locali di offerta, se non nelle attività protette dai costi di trasporto. La diffusione di industrie locali è stata infatti largamente concentrata in attività a mercato locale; in questi campi, anzi, gli sviluppi produttivi sono stati assai significativi. Ciò, se non altro, conferma l'inconsistenza del luogo comune secondo il quale la società meridionale non esprimerebbe capacità imprenditoriali. Ancora una volta si conferma invece che il problema sta piuttosto nel fatto che le condizioni oggettive dell'area rendono difficile la gestione delle imprese ai livelli di efficienza tecnologica e organizzativa in senso più lato (qualità del prodotto, commercializzazione) richiesti dalla competizione proveniente da aree più sviluppate, ove le imprese operano in condizioni esterne ben più favorevoli.

La maggior parte degli investimenti che hanno avuto luogo in attività a più ampio mercato sono il frutto di decisioni di imprese esterne. Questa crescita ha assunto la forma di un decentramento di impianti più che di una diffusione di imprese. Nonostante indubbi progressi, l'apparato produttivo meridionale appare cioè ancora costituito solo in parte modesta da imprese capaci di adeguarsi con la necessaria rapidità ai mutamenti dei mercati esterni, mentre risulta costituito in larga parte da impianti moderni sotto il profilo tecnologico, ma operanti in attività facilmente decentrabili. Permane così il rischio che, al mutare delle convenienze, queste attività, per loro natura facilmente decentrabili, optino per aree a più bassi costi del lavoro. Questo rischio riguarda oggi molti rami di attività: siderurgia, petrolchimica, fibre, automobili, elettronica. Si tratta di attività che si sono diffuse in misura notevole nel Mezzogiorno negli anni passati, ma per le quali la crisi della domanda mondiale si somma oggi alla

prospettiva di veder notevolmente aumentata la capacità produttiva in paesi dell'Est europeo, dell'area Opec, o di altre aree con bassissimo costo del lavoro.

Dunque gli sviluppi del passato, per quanto significativi, non sono ancora stati sufficienti a dar vita a un fenomeno di crescita consolidata, che trovi nell'apparato locale la sistematica capacità di rispondere alle sollecitazioni del mercato esterno; in molti casi, anzi, ci troviamo già di fronte alla necessità di ritornare sui nostri passi, in relazione appunto all'aumento delle capacità produttive che si prospettano in altri paesi.

Occorre quindi intensificare gli sforzi perché una quota notevole delle nuove iniziative sia localizzata al Sud, e perché l'apparato locale sviluppi forme organizzative più efficaci, arricchendo le politiche promozionali con strumenti più articolati rispetto a quelli finora utilizzati, che hanno fatto perno quasi esclusivamente sugli incentivi. Ma occorrerà anche definire le politiche da adottare per le produzioni che su scala italiana o europea debbano essere ristrutturare. Occorrerà, in particolare, tenere presenti le conseguenze ben diverse che può assumere la chiusura o il ridimensionamento di un impianto in un'area industrializzata, ove per la manodopera coinvolta si possono presentare alternative di occupazione in attività in espansione, dalle conseguenze che un provvedimento analogo può avere in un'area con elevata disoccupazione, o nella quale le alternative di lavoro sono più scarse, se non del tutto assenti. Di ciò si dovrà tener conto nelle politiche di riassetto produttivo su scala italiana ed europea, e si dovrà operare in modo da non diminuire, ma possibilmente aumentare, le capacità produttive al Sud, almeno in quei settori che il Mezzogiorno si è già mostrato in grado di accogliere.

Tutto ciò conferma la complessità dei problemi che la presenza di un'area arretrata nell'ambito del Mercato Comune pone per l'Italia e per la Comunità. Il Mezzogiorno è, infatti, il primo caso nella storia dell'Occidente, dopo la rivoluzione industriale inglese, di un'area arretrata chiamata ad avviare la propria industrializzazione in as-

senza di protezione e in concorrenza con altre aree altamente sviluppate, il cui sviluppo, va ricordato, fu reso possibile da forti barriere doganali. È evidente che per affrontare questo problema non basta trasferire verso l'area meridionale un certo ammontare di risorse. Occorre invece adottare, nell'ambito delle politiche generali e settoriali, indirizzi e misure i cui effetti siano equivalenti a quelli conseguiti in altre epoche e in altre aree attraverso la protezione doganale.

Tab. 2/1

**RIPARTIZIONE % DEL VALORE AGGIUNTO
DELLE CLASSI DI ATTIVITÀ ECONOMICA
DELL'INDUSTRIA MANIFATTURIERA IN ITALIA (*)**

Classi di attività	1951	1963	1973
Alimentari e tabacco	13,2	10,4	11,4
Tessili	15,4	9,3	8,0
Vestiaro e calzature	9,2	7,1	7,3
Pelli e cuoio	1,2	1,0	0,9
Legno e mobilio	5,1	5,6	6,4
Metallurgiche	6,9	6,6	6,5
Meccaniche	19,7	25,0	24,8
Mezzi di trasporto	5,6	7,6	7,4
Minerali non metalliferi	5,2	6,8	5,5
Chimiche e affini	9,6	11,6	12,2
Gomma	2,1	1,7	1,6
Carta e cartotecnica	2,9	2,3	2,3
Altre manifatturiere	3,9	5,0	5,7
Tot. manifatturiere	100,0	100,0	100,0

(*) Vecchia contabilità nazionale. (Nel settore manifatturiero sono inclusi anche i materiali industriali). FONTE: ISTAT.

Tab. 2/2

**STRUTTURA SETTORIALE DEL COMMERCIO ESTERO
MANIFATTUERO (*)
(Tot. Manifatture=100)**

Classi di attività	Media 1961-63		Media 1974-76	
	Import	Export	Import	Export
Alimentari e tabacco	13,5	6,8	15,7	4,8
Tessili	4,7	16,1	5,4	9,1
Vestiaro e calz.	0,6	6,8	1,1	7,3
Pelli e cuoio	0,6	0,9	1,1	1,2
Legno e mobilio	3,9	1,3	2,8	1,9
Metallurgiche	18,1	4,9	14,2	8,8
Meccaniche	27,3	25,3	21,1	26,5
Mezzi di trasporto	7,7	13,3	10,0	13,0
Minerali non metallif.	2,6	2,6	1,7	3,7
Chimiche e affini	13,8	16,0	18,8	16,1
Gomma	0,6	1,6	0,9	1,4
Carta e cartotecnica	3,4	0,5	3,0	1,1
Altre manifatturiere	3,2	3,9	4,2	5,1
Tot. manifatturiere	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) FONTE: ISTAT.

Tab. 2/3

SALDI COMMERCIALI CON L'ESTERO (*)
 (Esportazioni meno importazioni, a prezzi correnti)

	1974	1975	1976
Saldo dei prodotti non industriali (materie prime, fonti energet. prodotti agricoli)	-10.099	-9.016	-12.593
Saldo dei settori manifatt. che presentano normalmente saldo negativo (ind. aliment., legno, carta, metall.)	- 3.105	-1.729	- 2.923
Saldo dei settori manifatturieri che presentano normalmente saldo positivo	+ 6.315	+8.412	+10.115
<i>di cui</i>			
tessile, vestiario e abbigl., pelli e cuoio	+ 2.085	+2.818	+ 3.498
meccanica varia	+ 1.494	+2.548	+ 3.346
mezzi di trasporto	+ 1.030	+1.306	+ 1.520
minerali non metallif.	+ 426	+ 524	+ 801
chimica e affini ¹	+ 885	+ 400	+ 38
gomma	+ 121	+ 168	+ 245

(*) FONTE: ISTAT.

1. Il dato comprende anche i prodotti della raffinazione del petrolio e del carbone e la cellulosa. Ove si faccia riferimento al solo settore chimico in senso stretto, il saldo risulta sistematicamente negativo e pari nei tre anni rispettivamente a -234, -225 e - 756.

III

IL RISANAMENTO FINANZIARIO DELLE IMPRESE

1. *La caduta dei profitti*

Nel corso della prima metà degli anni Settanta si è avuto un graduale peggioramento nei conti economici delle aziende industriali. È aumentato in particolare il loro grado di indebitamento che, col rapido innalzarsi dei tassi di interesse, si è tradotto in un notevole incremento dell'incidenza degli oneri finanziari; ciò ha ulteriormente ridotto le già diminuite capacità di autoaccumulazione.

Le difficoltà finanziarie di molte imprese, anche economicamente vitali, hanno suscitato negli ultimi tempi vasti dibattiti, di volta in volta incentrati su nuove proposte di « ingegneria finanziaria ». Tuttavia, per avere un quadro corretto della situazione in cui intervenire, sembra opportuno iniziare con l'esaminare le cause dell'aggravio degli oneri finanziari, per poi vedere le tendenze più recenti (anche rispetto al rallentamento del processo inflazionistico), e concludere con l'indicazione di alcune possibili linee d'azione.

Nel corso del più recente passato si è verificata in tutti i paesi industrializzati una caduta della quota dei profitti sul prodotto industriale, che ha assunto proporzioni maggiori in alcuni paesi come l'Italia e l'Inghilterra. Gli aumenti del costo del lavoro sono stati diversi da paese a paese, e diversa da paese a paese è stata anche l'incidenza di un fenomeno generale come l'aumento dei prezzi delle materie prime: come insegna la crisi petrolifera, le strutture produttive dei vari paesi, diverse l'una

dall'altra per la divisione internazionale del lavoro, dipendono in misura diversa dall'approvvigionamento di una stessa materia prima.

I paesi più colpiti sono quelli che, come l'Italia e l'Inghilterra, hanno avuto una dinamica particolarmente sostenuta del costo del lavoro e che dipendono in misura notevole da importazioni di quelle materie prime per le quali si sono avuti i più rapidi aumenti di prezzo sui mercati internazionali. Quando di fronte al primo problema (elevati tassi di crescita del costo del lavoro) si è fatto ricorso alla svalutazione per ripristinare la competitività dei prodotti nazionali, si è adottato un provvedimento di efficacia temporanea. L'ulteriore aumento del prezzo delle materie prime importate che ne è seguito ha contribuito infatti ad accelerare la dinamica dei costi di produzione e i processi inflazionistici interni.

La tendenza alla riduzione dei margini di profitto riguarda ovviamente l'industria manifatturiera, mentre il fenomeno risulta meno visibile, se non scompare del tutto, quando si guarda all'insieme delle società per azioni o ad aggregati analoghi, perché i settori commerciale e bancario, che meno risentono della concorrenza internazionale, non ne sono colpiti o lo sono in misura nettamente inferiore. Può anzi accadere che, di fronte al relativo indebolimento delle imprese operanti nell'industria manifatturiera, le imprese degli altri settori (specie le banche, ma anche le imprese commerciali) acquisiscano un maggior potere contrattuale e riescano ad assicurarsi entrate crescenti a spese appunto del settore manifatturiero, aggravandone ulteriormente i problemi. In settori a struttura oligopolistica, come quello bancario, accade poi che una parte dei maggiori guadagni si traduca in aumenti di stipendio, accrescendo soprattutto quelli già elevatissimi dell'alta dirigenza: in tal modo gli addetti beneficiano personalmente della capacità del settore bancario a sottrarre risorse a quello manifatturiero.

Gli elevati livelli di indebitamento delle imprese industriali vanno dunque considerati come un sintomo e un aspetto delle difficoltà in cui le imprese si sono tro-

vate in conseguenza della riduzione dei margini di profitto.

La situazione si è particolarmente aggravata in settori come l'acciaio e le fibre, che hanno duramente risentito dell'aumento dei prezzi delle materie prime e dell'energia (accentuati nel caso dell'Italia dalla svalutazione della lira), e nei quali in tutto il mondo si è avuto un aumento dei costi indiretti per unità di prodotto derivante da un rallentamento della domanda rispetto alla dinamica prevista, e in alcuni settori sottoposti alla concorrenza delle produzioni provenienti da paesi meno sviluppati (avvantaggiati da un costo del lavoro molto più basso).

2. Il caso giapponese e il caso italiano

Non tutti però sono stati concordi nel valutare l'aumentato grado di indebitamento delle imprese industriali come fattore limitante la loro crescita.

Alcuni economisti (Andreatta, Spaventa) hanno tratto motivi di conforto dall'analoga esperienza di altri paesi, come il Giappone, il cui sistema industriale si è sempre sviluppato a ritmi assai sostenuti, operando con una elevata quota di debiti rispetto al capitale di rischio. Limitando il confronto ai livelli d'indebitamento delle imprese manifatturiere, tuttavia, si perdono di vista alcune fondamentali differenze nella struttura di mercato dei due paesi.

In Giappone la struttura imprenditiva è basata su holding (gli *ex-Zaibatsu*), ciascuna delle quali controlla non solo imprese operanti in vari settori manifatturieri, ma anche (almeno) una banca e una compagnia commerciale. In questi complessi ciascuna impresa si indebita con la banca del proprio gruppo. Le fonti « esterne » di finanziamento delle imprese sono in realtà fonti « interne » al gruppo.

Ben diversa la situazione dell'economia italiana, dove la gestione dell'impresa non può essere indifferente alla composizione delle passività, tanto più che al venir meno

dell'autoaccumulazione, in un mercato finanziario assai poco evoluto, l'acquisizione di risorse esterne ha luogo nella forma di debiti, essendosi ridotte anche le possibilità di acquisire risorse nella forma di capitale di rischio. La minor redditività delle imprese si riflette, infatti, nella discesa delle quotazioni dei titoli. Se nel breve periodo sono possibili movimenti speculativi, nel lungo periodo le quotazioni riflettono (in modo più o meno preciso, nella media se non in casi singoli) l'andamento dei profitti, anche in un mercato borsistico mal funzionante come quello italiano. Le cattive prospettive di profitto tendono ad allontanare dal mercato azionario gli investitori a lungo termine («cassettisti»); la riduzione della base su cui il mercato poggia finisce con il lasciare il controllo del mercato stesso in mano a pochi soggetti che ne manovrano l'andamento a fini speculativi. Ciò, assieme al desiderio di evitare la cessione del controllo dell'azienda, distoglie molte piccole e medie imprese, che pure sarebbero in condizioni di ricapitalizzarsi sul mercato, dal chiedere la quotazione in Borsa delle proprie azioni, contribuendo così a mantenere ridotte le dimensioni del mercato e a tener basso il rapporto fra capitale di rischio e indebitamento delle imprese, anche di quelle economicamente valide.

La gestione delle imprese diviene assai più rischiosa e assai meno elastica quando, per effettuare nuovi investimenti, si dispone di scarsi mezzi propri e occorre acquisire risorse nella forma di debiti: in una situazione generale caratterizzata da alta instabilità ciclica e da alto grado di incertezza, l'elevato indebitamento costituisce un elemento di freno agli investimenti, e quindi per lo sviluppo.

Con questa premessa vanno giudicate le proposte d'intervento per alleviare la gestione finanziaria delle imprese. Nessuna opera di ingegneria finanziaria potrà aver efficacia duratura se non in una prospettiva di miglioramento della possibilità di autoaccumulazione delle imprese rispetto ai bassi livelli di questi ultimi anni.

3. Indebitamento, oneri finanziari delle imprese e inflazione

Vediamo meglio come l'indebitamento delle imprese si è sviluppato negli ultimi anni. Esaminando i dati elaborati da Mediobanca, che riguardano un campione sufficientemente rappresentativo di imprese manifatturiere, possiamo individuare tre fasi distinte negli ultimi dieci anni. Nel primo periodo, che va dal 1968 al 1970, l'indebitamento delle imprese si mantiene stabile come quota del fatturato. Nel secondo periodo (1970-73) si verifica un aumento notevole del rapporto indebitamento-fatturato: mentre i margini di profitto (e quindi l'autofinanziamento) sono compressi dal forte aumento del costo del lavoro, vengono completate alcune grosse opere d'investimento che richiedono finanziamenti massicci. Nel terzo periodo (dal 1974 a oggi) la quota dell'indebitamento complessivo sul fatturato torna a diminuire, mentre al suo interno aumenta l'indebitamento a breve e diminuisce quello a lungo termine. Gli oneri finanziari per interessi (escluse dunque le rate di rimborso dei prestiti in scadenza) come quota del fatturato lordo, nel primo periodo si mantengono costanti, a un livello piuttosto basso; aumentano, ma lentamente, nel secondo periodo; mentre crescono rapidamente tra il 1973 e il 1975, per stabilizzarsi nel 1976 a un livello ormai doppio di quello iniziale.

L'andamento degli oneri finanziari dipende dall'ammontare dei prestiti contratti dalle imprese e dal livello dei saggi d'interesse. Questi ultimi dipendono, anche se non in modo rigido, dal tasso d'inflazione; l'aumento dell'onere finanziario negli anni più recenti deriva appunto dal generale aumento dei tassi d'interesse, seguito all'esplosione inflazionistica accentuata dal rincaro delle materie prime sui mercati mondiali. A questo appesantimento del conto economico si contrappone naturalmente un vantaggio potenziale per le imprese derivante dalla rivalutazione delle attività costituite da immobili e scorte: nel caso di un tasso d'interesse monetario pari al tasso d'in-

flazione (cioè nullo in termini reali), e di acquisto, ad esempio; delle scorte finanziate interamente con prestiti, vantaggio e svantaggio si equivalgono. Tuttavia, mentre il miglioramento della situazione patrimoniale può restare implicito, e non si traduce in un effettivo aumento delle entrate, l'esborso per gli interessi aumenta più rapidamente dei prezzi, e il conto economico si deteriora; in particolare peggiora il *cash flow* (profitti al lordo di interessi e ammortamenti). Questo ragionamento si riferisce soprattutto all'indebitamento a breve termine, per il quale l'adeguamento del tasso d'interesse al tasso d'inflazione è immediato.

Dopo la crisi petrolifera, l'aumento dei tassi d'interesse che segue l'esplosione inflazionistica si traduce rapidamente in un aumento degli oneri finanziari, anche per il prevalere dell'indebitamento a breve su quello a lungo termine; per lo stesso motivo, nella fase attuale, la parallela riduzione dei tassi d'interesse e del tasso d'inflazione sta provocando un qualche miglioramento: la stabilizzazione, e anzi già la riduzione, del carico degli oneri finanziari nel fatturato e dunque, per quest'aspetto, il miglioramento dei conti economici per la generalità delle imprese.

Fanno eccezione quelle imprese, tra cui alcune di notevoli dimensioni, che sono rimaste intrappolate nella spirale dell'indebitamento, fino ad arrivare a situazioni in cui si è fatto ricorso a nuovi debiti per pagare gli interessi e le rate di rimborso dei prestiti già in essere: per tali imprese, la riduzione dei tassi d'interesse non è più sufficiente a consentire l'avvio di un processo di risanamento.

Si possono identificare tre categorie, in relazione alle cause che hanno condotto a questa situazione: quelle imprese per le quali si è avuta una riduzione della domanda (siderurgia e fibre), quelle (come la Montedison) appesantite da prolungate crisi organizzative e amministrative, e quelle (come la Liquigas e la Sir) il cui sviluppo si è basato, fin dalle origini, quasi totalmente sull'indebitamento.

Accanto a questo primo elemento di giudizio sulla situazione attuale, il collegamento fra tassi d'interesse e tasso d'inflazione ne permette un secondo, di critica a una linea d'azione che sembra trovare accoglienza favorevole tra molti imprenditori. Ci riferiamo alla strategia che punta a un processo inflazionistico (con una svalutazione del tasso di cambio come premessa e/o conseguenza) per risanare i conti economici delle imprese: il parallelo aumento dei tassi d'interesse porterebbe immediatamente, dato il prevalere nella situazione attuale dell'indebitamento a breve termine, a un aumento degli oneri finanziari, mentre i vantaggi di competitività derivanti dalla svalutazione sarebbero solo temporanei. In effetti, a comporre il « partito dell'inflazione » dovrebbero restare solo quelle imprese con indebitamento poco elevato, e prevalentemente a lungo termine; mentre è meno comprensibile l'adesione alla strategia inflazionistica da parte di imprenditori con un'elevata esposizione verso le banche.

Per la generalità delle imprese, sembra di gran lunga preferibile una prosecuzione della strategia di graduale rallentamento dei tassi d'inflazione e d'interesse: una strategia che dev'essere tuttavia portata avanti con molta cautela, assicurando il parallelismo fra la riduzione dell'inflazione e del costo del denaro. Infatti, se nelle aspettative degli imprenditori la riduzione dei tassi d'interesse precede quella dell'inflazione, possono verificarsi fenomeni speculativi di accumulazione delle scorte, con effetti negativi sulla bilancia dei pagamenti, e quindi sul tasso di cambio, tali da provocare un riaccendersi del processo inflazionistico; mentre, nel caso opposto di una riduzione del tasso d'inflazione precedente quella dei tassi d'interesse, si appesantiscono ulteriormente i conti economici delle imprese. I rischi, in un caso come nell'altro, sono notevoli, ed è necessaria una grande capacità di guida della politica economica che permetta di ristabilire la credibilità degli obiettivi.

4. *Una strategia per il risanamento*

Va ricordato che nel corso degli ultimi anni sono stati adottati provvedimenti atti a ridurre gli oneri finanziari, principalmente con il ricorso al credito agevolato (cioè con una parte degli interessi a carico del bilancio pubblico) per l'indebitamento a medio termine. Nell'insieme, però, dovendo prevedere interventi a carico del bilancio pubblico, sembra più opportuno ricorrere a un'ulteriore fiscalizzazione degli oneri sociali che a una costosa fiscalizzazione di interessi, ma soprattutto conviene intervenire per favorire un maggiore grado di utilizzo della capacità produttiva esistente, garantendo una sufficiente competitività sui mercati internazionali.

La riduzione dei tassi d'interesse e d'inflazione verificatasi negli ultimi mesi, ridimensionando in prospettiva il problema degli oneri finanziari, fa apparire meno urgenti oggi, di quanto non fossero un anno fa, interventi generalizzati che sconvolgano i rapporti tra banche e imprese quali sono stabiliti dalla legge bancaria in vigore. Occorre piuttosto predisporre interventi differenziati, distinguendo fra categorie d'imprese a seconda della loro situazione economica e finanziaria.

Molte imprese, anzitutto, non richiedono alcun intervento: per esse la graduale riduzione dell'inflazione, degli interessi e dunque degli oneri finanziari, tende a ripristinare condizioni di migliore gestione.

Per una seconda categoria di imprese, vi è unicamente la necessità di interventi di natura finanziaria, mentre la situazione reale sottostante è solida: per tali imprese, il risanamento è possibile e occorre solo discutere dei modi migliori di effettuarlo. In pratica, conviene distinguere tra due casi possibili: quello in cui l'attuale livello dei profitti al lordo degli oneri finanziari non è sufficiente a far fronte agli oneri finanziari, ma potrà divenirlo in prospettiva; e quello in cui l'indebitamento è ormai troppo elevato perché i margini di profitto siano sufficienti, anche in prospettiva, a coprire gli oneri finanziari. Nel primo caso, dovrebbe essere lasciato alle banche di pro-

cedere a operazioni che possano alleviare le strozzature nella gestione finanziaria (consolidamenti, ecc.). Il secondo caso è più complesso, ma è allo stesso tempo quello decisivo. Le scelte adottate possono caratterizzare una strategia puramente assistenziale, e dunque di semplice rinvio dei problemi effettivi, o una strategia di vero risanamento dell'impresa. Per tale motivo siamo convinti che in questo caso sia opportuno intervenire con decisione, al fine di conseguire un triplice risultato: risanamento finanziario dell'impresa, sostituzione della direzione aziendale che ne ha permesso il deterioramento con forze imprenditoriali nuove e più capaci, risanamento dell'economia attraverso la contrazione dell'area di imprese che non sono più private ma non sono neppure pubbliche e che si reggono solo su rapporti spuri tra finanza, industria e politica.

Le soluzioni tecniche proponibili per dar corso alle operazioni di risanamento possono essere diverse. Ciò che occorre è che siano rispettate alcune condizioni generali.

La prima è che le soluzioni tecniche adottate per attuare le operazioni di risanamento siano effettivamente concepite come soluzioni transitorie, essendo chiaro che, al termine delle operazioni, destinatari ultimi delle imprese risanate siano o il capitale privato o il sistema delle partecipazioni statali. Va evitato, cioè (e il pericolo in tal senso c'è ed è reale), che siano concepite operazioni che non comportino risanamenti effettivi e totali e che perpetuino, sia pure in altra forma, gestioni spurie, magari con il concorso di risorse pubbliche.

Occorre poi che, nei casi in cui i privati non concorrano con capitale di rischio alle operazioni di risanamento, queste ultime, che comportano in ogni caso oneri per i creditori (in particolare per le banche), siano avviate solo in forme che prevedano l'estromissione dalla gestione delle imprese degli attuali gruppi di comando.

È necessario, infine, che l'avvio di operazioni di risanamento sia condizionato alla revisione delle posizioni debitorie assunte in passato dalle società, in particolare nei confronti di creditori terzi e, tra questi, di società collegate, e al ridimensionamento di quelle posizioni che

non appaiano pienamente giustificate sotto il profilo della loro natura e delle modalità di creazione.

A tale riguardo va detto che, in linea generale, sono preferibili operazioni che separino nettamente le passate gestioni dal futuro assetto delle aziende, attraverso procedimenti di liquidazione.

5. Il ruolo del sistema bancario

Come si è detto, l'onere del risanamento dell'impresa in difficoltà viene a gravare sui creditori, in primo luogo sulle banche. Queste ultime hanno accumulato riserve nella forma di fondi rischi, proprio per far fronte a oneri di questo tipo; il problema da affrontare, allora, è quello di stabilire se gli attuali livelli dei fondi rischi, e ancor più la capacità di accumulare riserve oggi e in prospettiva, siano sufficienti a far fronte alle perdite derivanti dai crediti divenuti inesigibili.

I calcoli che è possibile elaborare in proposito sono soggetti a fortissimi margini d'incertezza, specie perché sono almeno in parte arbitrari i criteri con cui individuare le imprese da far rientrare in questa categoria; è tuttavia possibile avanzare la valutazione che, anche se per il complesso delle banche i fondi rischi sarebbero sufficienti, alcune banche o istituti si verrebbero a trovare in serie difficoltà. Per far fronte a questi casi, e non come strumento base di un intervento generalizzato, diviene necessario un trasferimento di risorse pubbliche al sistema bancario, ad esempio con agevolazioni fiscali che favoriscano gli accantonamenti al fondo rischi che per alcuni casi può non risultare sufficiente. Ma a tale trasferimento non può che corrispondere un parallelo aumento delle entrate fiscali, se non si vuole alimentare l'inflazione; ed è bene che la corrispondenza sia chiara, perché essa permette di comprendere la natura reale del problema sottostante: di fronte alle imprese che non possono pagare i debiti stanno le banche che, con la cancellazione

dei crediti inesigibili, vedono ridursi il controvalore dei loro depositi. In altre parole, nella misura in cui i fondi rischi delle banche sono insufficienti a far fronte all'insolvenza delle imprese, i depositanti (le famiglie, in prevalenza) si trovano in possesso di attività finanziarie fittizie, perché prive di un corrispettivo reale; annullare i debiti delle imprese vuol dire dunque, almeno in parte (per la parte cioè che non può essere coperta dall'intermediario bancario), anche annullare i crediti delle famiglie. Poiché ciò non è possibile senza generare una crisi di fiducia che travolgerebbe il sistema di intermediazione finanziaria, ponendo anche gravissimi problemi per la nostra solvibilità internazionale, si rende necessario assicurare per altra via un trasferimento di ricchezze, per un ammontare probabilmente non trascurabile, ma neppure molto elevato, dalle famiglie alle banche: le famiglie, cioè, debbono concorrere a fornire alle banche i fondi necessari a ricostituire la solidità della contropartita per le proprie attività finanziarie.

Proprio la circostanza che il costo ultimo del risanamento ricade sulla collettività, porta a esigere il massimo di rigore nelle modalità di svolgimento. Questo aspetto del problema dev'essere tenuto ben presente, per evitare le false soluzioni che, per la loro parzialità, potrebbero avere effetti solo temporanei: in tale categoria rientrano tutte le brillanti strategie di ingegneria finanziaria che eludono la domanda cruciale: « chi è il pagatore finale? ».

Ancora diverso è il caso di una terza categoria di imprese (dopo quelle sane e quelle con problemi finanziari, ma con un conto economico positivo): le imprese strutturalmente in passivo che generano perdite anche prescindendo dagli oneri finanziari. Su questo gruppo occorre intervenire con gradualità ma con decisione, evitando ancora una volta interventi generalizzati di sostegno che costituirebbero solo un'inutile dispersione di risorse. Per gran parte di questo gruppo, non occorre fare altro che riconoscere la realtà, sanzionando non solo la morte

economica della società, ma anche la chiusura degli impianti irrecuperabili a una gestione economicamente sana.

Le eccezioni a questa regola, costose per la collettività, dovrebbero essere limitate: a) ai casi di produzioni che attraversano una crisi transitoria ma che non potranno tornare alla redditività prima di alcuni anni, un periodo di tempo troppo lungo perché gli impianti, anche sgravati dai debiti finora accumulati, risultino appetibili a investitori privati; b) attività che operano nel Mezzogiorno in aree caratterizzate da un contesto sociale deteriorato che non offre sbocchi occupazionali alternativi. In questi casi l'intervento del settore pubblico è la via obbligata; ma occorre scegliere soluzioni finanziarie tali da rendere chiaro alla collettività il costo che è chiamata a sostenere nel perseguimento di una finalità sociale.

Come si è detto, gli interventi debbono essere differenziati a seconda della situazione in cui si trovano le imprese, e l'attenzione va concentrata sulle imprese del secondo gruppo, quelle con difficoltà finanziarie ma con un attivo di gestione. Accanto agli aspetti generali sopra ricordati, più o meno comuni alle varie imprese, il problema presenta aspetti specifici nei quali qui non entriamo. Ricordiamo solo che il risanamento finanziario delle società dev'essere in molti casi accompagnato da una ristrutturazione delle attività produttive; nel caso di grandi imprese in difficoltà, come la Sir e la Montedison, è necessario un piano di gruppo che definisca i completamenti e le ristrutturazioni delle produzioni. La legge per la riconversione industriale offre alcuni utili strumenti d'intervento; in genere gli aiuti pubblici devono essere sempre concessi solo in contropartita di un programma specifico di riorganizzazione e risanamento aziendale, definito nei contenuti tecnico-finanziari e nel calendario di massima di attuazione. Nel periodo più lungo occorre sviluppare una struttura programmatica a cerchi concentrici, con piani coordinati, di gruppo, di ramo, per il settore industriale e per l'economia nel suo complesso.

La prima relazione annuale sullo stato dell'industria italiana prevista dalla legge rappresenta un primo, ma an-

cora modesto, passo. Dipenderà in larga misura dalla volontà e capacità degli organi dell'esecutivo se quelle potenzialità saranno tradotte in pratica attuazione.

6. *Mercato azionario e capitale di rischio*

Il problema del risanamento finanziario di alcune imprese apre a sua volta alcune questioni più ampie circa la struttura dei nostri mercati finanziari.

Occorre verificare, in primo luogo, fino a che punto sia possibile far riferimento alla Borsa quale canale per mantenere un corretto rapporto tra indebitamento e capitale di rischio. La Borsa è infatti in condizioni comatose, e se non fossero possibili modifiche di rilievo avrebbe ragione Federico Caffè¹ a proporle l'abolizione. Ma, data la necessità di raccogliere capitale di rischio in tutti i modi possibili, conviene considerare la possibilità di utilizzare anche tale strumento, magari in forme radicalmente nuove, mettendo a frutto l'esperienza di altri paesi industrializzati.

Il primo elemento da sottolineare al riguardo è il fallimento, fino a oggi, dell'azione della Consob, il cui primo impegno avrebbe dovuto consistere nella pulizia del listino, cioè nella revisione dell'elenco delle società ammesse alla quotazione in Borsa, che è invece ancora sostanzialmente uguale a quello di cinquant'anni fa.

La revisione del listino è necessaria non solo per eliminare alcune società ormai svuotate di ogni contenuto, e/o le cui quotazioni sono determinate dallo scambio di poche azioni, ma anche e soprattutto per arricchire il listino con imprese che presentino cospicua capacità di autofinanziamento e redditività. Ciò permetterebbe di alleviare gli istituti di credito di una parte almeno dell'indebitamento di tali imprese, lasciando un maggiore spazio fi-

¹ Cfr. F. Caffè, *Economia di mercato e socializzazione delle sovrastrutture finanziarie*, in *Un'economia in ritardo*, Torino 1976, pp. 17-47.

nanziario per le altre. Molte imprese oggi preferiscono il ricorso all'indebitamento rispetto all'emissione di azioni e alla quotazione in Borsa, sia perché gli imprenditori sono spesso ostili ad allargare la base societaria che preferiscono limitata al proprio ambito familiare per garantire un miglior controllo dell'impresa, sia perché l'operazione della quotazione in Borsa è resa difficile e pericolosa dall'assenza dal nostro sistema economico di intermediari finanziari sul tipo delle *merchant banks* inglesi. Tali operatori svolgono una funzione essenziale nel garantire condizioni ordinate di funzionamento al mercato delle nuove emissioni azionarie, assumendosi la proprietà dei titoli al momento della loro emissione, per poi provvedere gradualmente al loro collocamento sul mercato; e in genere anche successivamente all'emissione tali operatori mantengono rapporti di collaborazione con la società, seguendone la quotazione in Borsa per evitarne oscillazioni troppo ampie e non in linea con il valore patrimoniale del titolo.

La creazione di una struttura di *dealers*, o operatori finanziari, di questo tipo avrebbe ovviamente richiesto notevoli disponibilità iniziali di capitale; ed è stata ostacolata dalle banche, che in uno sviluppo del mercato azionario vedrebbero minacciata la loro supremazia nell'intermediazione finanziaria. Ma anche la linea economica tradizionale delle sinistre può aver contribuito a questo risultato: concentrando l'attenzione sugli impianti e sulla figura del capitano d'industria, si è trascurata l'intermediazione finanziaria e si è assunto un atteggiamento relativamente più ostile all'emergere di « capitani di finanza ». Le società finanziarie oggi esistenti (come la Bastogi) sono in realtà organismi chiusi, con una struttura consolidata delle proprie partecipazioni azionarie, e costituiscono perciò una struttura di difesa più che di attacco. Si è così venuta a determinare, nella Borsa italiana, una situazione statica molto diversa, ad esempio, da quella dei mercati azionari statunitensi, sui quali imprenditori sprovvisti di mezzi possono ottenere il capitale di rischio necessario alla realizzazione di progetti che risultino sufficientemente credibili.

Cambiare questa situazione è oggi estremamente difficile: da parte delle forze di sinistra, in particolare, sarebbe necessario un deciso cambiamento di ottica, in cui la società per azioni non sia considerata come « il » nemico, più ancora che non l'impresa privata in sé; fra l'altro, il risultato è che, mentre le società per azioni avrebbero potuto costituire un cespite fiscale di notevole rilievo, si è oggi costretti a sostenerle con sovvenzioni pubbliche.

Vi è comunque il rischio, nella situazione attuale, di distruggere definitivamente il mercato azionario, se si seguiranno alcune delle proposte da più parti avanzate in tema di risanamento finanziario delle imprese, come ad esempio quelle che si riferiscono alla trasformazione di parte dei debiti in capitale di rischio. Se infatti si dovesse ricorrere a emissioni azionarie, anche assorbite dalle banche o da consorzi bancari, senza che quest'operazione fosse preceduta da (o almeno fosse parte di) un effettivo e totale risanamento finanziario delle imprese, si verrebbe a creare una massa di titoli senza alcun valore effettivo di mercato, che inquinerebbe definitivamente il mercato dei capitali di rischio.

Tab. 3/1

**RAPPORTI TRA DEBITI A LUNGO, A BREVE TERMINE, TOTALI ED IL FATTURATO
DI UN CAMPIONE DI SOCIETÀ**
(valori percentuali)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Debiti totali (a)/fatturato	71,4	70,5	72,4	80,2	83,3	76,5	66,8	72,0	65,0
Debiti a lungo/fatturato	37,2	36,3	34,6	40,6	44,0	42,0	32,2	35,1	29,0
Debiti a breve (a)/fatturato	34,2	34,2	37,8	39,6	39,3	34,6	34,6	36,9	36,0

(a) Sono esclusi i debiti verso i fornitori. FONTE: Mediobanca, dati cumulativi di 795 società italiane.

Tab. 3/2

**RAPPORTI TRA GLI ONERI FINANZIARI, I DEBITI E IL FATTURATO DI UN CAMPIONE
DI SOCIETÀ**
(valori percentuali)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Oneri finanziari/debiti (a)	5,37	5,37	5,67	5,69	5,40	5,68	7,95	9,11	10,26
Oneri finanziari/fatturato	3,83	3,79	4,11	4,56	4,49	4,35	5,31	6,56	6,67

(a) Sono esclusi i debiti verso i fornitori. FONTE: Mediobanca, dati cumulativi di 795 società italiane.

IV

GIUNGLA RETRIBUTIVA E POLITICA DEL LAVORO

1. *Definizione del problema*

Nel dibattito sulla « giungla » retributiva spesso, a nostro parere, si è adottato un punto di vista fuorviante: quello cioè dell'equità, o iniquità, della struttura delle remunerazioni oggi prevalente nel nostro sistema economico. I giudizi di equità possono avere un senso solo quando si prenda in considerazione la struttura dei redditi individuali nel complesso della società, e quindi anche i redditi da capitale e da lavoro autonomo, che per motivi diversi vengono generalmente trascurati (assieme all'area del lavoro « nero », per il quale non si dispone di dati), quando si considera il fenomeno noto come giungla retributiva. L'esistenza di un « disordine » nelle retribuzioni del lavoro dipendente va invece verificata soprattutto dal punto di vista degli ostacoli che la struttura retributiva prevalente pone, direttamente o indirettamente, allo sviluppo economico. Su questa base è possibile dare un senso non puramente moralistico ai confronti fra le retribuzioni di persone e gruppi diversi, e sviluppare un ragionamento economico sulle cause e le conseguenze del fenomeno.

Nel presentare questa tesi, oltre a suggerire alcune possibili linee d'intervento, cercheremo anche di indicare i limiti delle indagini compiute in relazione all'inchiesta parlamentare¹, e di ricordare alcune delle principali cause di

¹ Cfr. la *Relazione della commissione parlamentare di inchiesta*

disparità non imputabili al « normale » funzionamento del mercato del lavoro.

2. Alcune osservazioni sui dati

Nel rilevare e presentare i dati relativi alla giungla retributiva, è evidentemente necessario compiere alcune scelte. È possibile, ad esempio, concentrare l'attenzione sulla retribuzione media di ciascun gruppo di lavoratori, per individuare le differenze tra i vari gruppi; o, alternativamente, indicare il campo di variazione delle retribuzioni per ciascuna categoria (distinguendo per qualifica professionale e settore economico), ponendo così in rilievo i casi estremi di retribuzioni più basse e più elevate in ciascun gruppo. L'indagine compiuta dall'Istat a supporto dell'inchiesta parlamentare è del secondo tipo; mentre altri (ad esempio il Cnel nelle discussioni sui risultati dell'inchiesta parlamentare) attribuiscono importanza fondamentale al primo tipo di indagine.

A favore di quest'ultima scelta, si sostiene che occorre concentrare l'attenzione sui casi medi, più vicini alla situazione della maggior parte dei lavoratori dipendenti, trascurando i casi estremi che riguardano gruppi molto ristretti di lavoratori, se non addirittura casi singoli. A noi sembra tuttavia che anche i casi-limite, specie quelli relativi a retribuzioni straordinariamente elevate, abbiano notevole importanza, sia per le tensioni che generano in quanto punti di riferimento nel determinare le retribuzioni desiderate dagli altri lavoratori, sia come elemento di costo, specie per le medie e grandi imprese. Infatti da vari anni, e non solo in Italia, il margine lordo di autofinanziamento delle imprese si va riducendo a causa, fra l'altro, dell'aumento dei costi indiretti, tra i quali le retribuzioni dei quadri dirigenti hanno un peso non trascu-

sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi (documento XIII, n. 5 della Camera e del Senato, novembre 1977).

rabile. È noto come la separazione tra proprietà e dirigenza dell'impresa abbia fatto sì che parte dei profitti si traduca in stipendi per i massimi dirigenti; tali stipendi poi divengono rigidi verso il basso, e in una fase di flessione dei profitti, come quella verificatasi in seguito alla crisi petrolifera, vengono ad assorbire una quota maggiore del margine lordo dell'impresa, limitando con maggior forza le capacità di autofinanziamento dell'impresa proprio in un periodo in cui queste tendono già a ridursi come conseguenza della flessione del margine lordo.

A differenza di quanto molti ritengono, proprio a causa dell'elevatezza di tali retribuzioni, i casi-limite degli stipendi dirigenziali, per quanto scarsi di numero, rappresentano una massa salariale non trascurabile: le testimonianze dirette raccolte dalla commissione parlamentare forniscono molti dati interessanti al riguardo, ed è auspicabile che, oltre a dare la massima pubblicità ai dati raccolti, la commissione voglia anche predisporre gli elementi per un continuo aggiornamento delle informazioni. In particolare, si può pensare a rendere obbligatorio, per le imprese pubbliche come per quelle private che ricevano sovvenzioni a carico del bilancio pubblico, ed anzi per tutte le società per azioni quotate in borsa, la pubblicazione dei dati relativi alle retribuzioni dei maggiori dirigenti come elemento della relazione annuale di bilancio della società.

3. Area pubblica e area di mercato

Un altro problema che si presenta nella raccolta e nella classificazione dei dati relativi alla giungla retributiva, e collegato all'interpretazione che si dà del fenomeno, è quello della distinzione fra grandi settori economici. Se l'obiettivo della distinzione è quello di giungere a proposte d'intervento differenziate, che tengano conto della particolare natura di ciascun settore, è abbastanza logico il tentativo di distinguere tra settore pubblico e privato: solo per il primo, infatti, il parlamento può fissare delle regole di comportamento e dei modi d'intervento suffi-

cientemente precisi e vincolati. Ma, sul piano concreto, anche questa distinzione così sommaria pone dei problemi, tanto da rendere opportuna la definizione di una terza categoria in cui inserire tutti i casi di confine tra il pubblico e il privato, come le imprese private che ricevano sovvenzioni pubbliche non generalizzate, il cui comportamento può quindi essere condizionato, ma solo entro certi limiti non molto ampi.

Sono tuttavia possibili anche altri tipi di classificazione. Una, particolarmente utile, è legata all'individuazione di una causa fondamentale di differenziazione « ingiustificata », ed è basata sui vincoli posti alla determinazione delle strutture retributive dalla concorrenza sul mercato dei prodotti. Possiamo allora distinguere tre categorie principali: una zona di mercato sottoposta alla concorrenza internazionale (in cui rientra quasi tutta l'industria manifatturiera, incluse molte imprese a partecipazione statale); una zona di mercato che non risente della concorrenza internazionale (in cui oggi rientrano, ad esempio, il settore bancario e assicurativo, o il settore dell'energia elettrica), e infine la zona pubblica, totalmente libera dal condizionamento della concorrenza. Nel primo caso i vincoli alla determinazione del livello e della struttura retributiva sono sensibili e, come ha messo in luce l'indagine dell'Istat, le retribuzioni sono sufficientemente omogenee per lavoro di tipo eguale prestato in settori diversi, mentre le differenze per le varie qualifiche non sono estremamente accentuate (se si esclude il caso, ricordato sopra, di dirigenti di grado più elevato).

Nel secondo caso, quello della zona di mercato che non risente della concorrenza internazionale, sono state individuate differenziazioni maggiori, e una notevole area di privilegio. Qui infatti siamo di fronte a settori spesso oligopolistici (è il caso delle banche), in cui le barriere all'entrata di nuovi concorrenti (barriere legali o istituzionali, e barriere « tecnologiche » legate a costi di trasporto o a dimensioni minime necessarie per iniziare l'attività produttiva o per inserirsi nel mercato, come le spese pubblicitarie) e l'assenza di concorrenza internazionale fa-

voriscono un comportamento collusivo tra le imprese presenti sul mercato, per quanto riguarda la determinazione dei prezzi dei beni o servizi venduti. È noto come in tali condizioni, mentre gli aumenti dei costi vengono trasferiti in avanti sui prezzi, le diminuzioni dei costi tendono piuttosto a tradursi in un aumento dei margini netti, i quali a loro volta non si traducono necessariamente in profitti più alti: possono anche diventare, e spesso diventano, più elevate retribuzioni, specialmente nella fascia di quei dirigenti che fanno parte dei consigli di amministrazione, e che quindi contribuiscono a fissarle. In generale, in tali settori la dinamica delle retribuzioni è più rapida che nei settori concorrenziali, e a lungo andare ciò crea sperequazioni anche notevoli nelle retribuzioni di lavoratori con qualifiche analoghe ma operanti in settori diversi. Abbiamo così, nel settore bancario e assicurativo in particolare, un'area di privilegio, cui ovviamente corrisponde un costo per la collettività in termini di alto prezzo dei servizi prestati (e, per le banche, in termini di un costo del denaro più elevato per le imprese e di una bassa o negativa remunerazione reale dei depositi), oltre che di tensioni sociali derivanti dalle « ingiustizie » nella disparità di trattamento.

Il terzo caso, quello della zona pubblica, presenta le differenziazioni più ingiustificate, ma presenta allo stesso tempo una diffusione di aree di privilegio minore che nel secondo caso. Qui piuttosto prevale la più ampia discrezionalità, con la conseguente affermazione del principio della « retribuzione diversa per lavoro eguale ». Le differenze presentano anzi caratteri particolarmente abnormi: ad esempio, nel caso dei dipendenti delle regioni è possibile verificare la tendenza a una correlazione inversa fra reddito medio pro capite nella regione e stipendio degli impiegati della regione stessa: lo stipendio, cioè, tende a essere tanto più alto (a parità di qualifica) quanto più povera è la regione (sono indicativi al riguardo i dati della tabella 4.2). In questi casi, infatti, possono prevalere le spinte clientelari e corporative più incontrollate: la Cassa per il Mezzogiorno, ad esempio, presenta l'insieme

di retribuzioni minime per i lavoratori meno qualificati più elevate di tutti i settori, incluso il settore bancario (si veda la tabella 4.1). Ciò si accompagna all'impiego di molti lavoratori inutili; e, per quanto sarebbe già meglio avere due uscieri con stipendio annuo di cinque milioni che un solo usciere con stipendio annuo di dieci milioni, occorre ricordare che comunque si tratta di soldi che vengono sottratti al fondo destinato a favorire lo sviluppo, cioè alla creazione di posti di lavoro economicamente vitali.

4. Alcune linee d'intervento

Nel settore pubblico, un problema particolarmente grave è dato dall'irrazionalità di alcune differenziazioni per lavoratori che svolgono mansioni identiche o analoghe. Alcune linee d'azione da seguire per superare l'attuale caos sono sufficientemente ovvie: occorre per il settore pubblico una legge-quadro di unificazione della normativa (anche per quanto riguarda ferie, orario di lavoro, lavoro straordinario e questioni analoghe), che assicuri l'estensione a tutto il settore di procedure di contrattazione uniformi, fissate dalla legge stessa; inoltre occorrerebbe creare, per esempio presso la presidenza del Consiglio, un ufficio che segua le variazioni delle retribuzioni del settore pubblico inteso in senso ampio, con possibilità d'intervento. Non appare viceversa opportuna la tendenza, presente all'interno di alcuni sindacati di categoria del pubblico impiego, a richiedere una « privatizzazione » di alcuni settori del settore pubblico, come le ferrovie. Infatti, se è vero che in tal modo i sindacati della categoria in questione sarebbero facilitati nelle trattative salariali, e sarebbero snellite le procedure, consentendo anche miglioramenti organizzativi, è anche vero che ciò non sarebbe possibile per la totalità del pubblico impiego, e in tal modo alcune categorie finirebbero inevitabilmente con il restare sempre più indietro (anche perché i vantaggi ottenuti dagli uni si tradurrebbero, almeno in parte, in minori disponibilità di

bilancio per gli altri). Fra l'altro, all'interno del settore pubblico vero e proprio, le differenziazioni salariali sono inferiori che all'interno del settore privato, mentre la settorializzazione delle contrattazioni esalterebbe il processo rivendicativo per l'effetto di imitazione che ciascun contratto concluso avrebbe sulle altre categorie.

L'intervento nel settore privato presenta difficoltà maggiori. Non è possibile, infatti, prescindere dall'autonomia contrattuale dei sindacati e degli imprenditori, e l'intervento non può perciò essere incisivo come nel settore pubblico. È importante allora tenere ben presenti le cause delle imperfezioni nel mercato del lavoro, che sono la causa delle distorsioni nelle condizioni retributive. In primo luogo, come abbiamo visto, vi sono differenze nel grado di influenza della concorrenza nei vari settori, che possono determinare differenze tra le rispettive dinamiche retributive. Per quest'aspetto, qualsiasi misura di carattere antimonopolistico tendente ad aumentare il grado di concorrenza prevalente nel sistema può anche agire a favore di un maggior ordine nelle retribuzioni.

In secondo luogo, la giungla retributiva può essere favorita dall'esistenza di differenze nella struttura della contrattazione dei vari settori, soprattutto dall'esistenza di diversi livelli di contrattazione (nazionale, di gruppo, aziendale), e di condizioni istituzionali e organizzative favorevoli all'affermazione di forme di corporativismo sindacale (specie i sindacati autonomi). Per quest'aspetto, è prevalentemente compito delle parti in causa, Confederazioni sindacali e Cpnfindustria, quello di favorire una maggiore uniformità e un maggior ordine nelle procedure contrattuali e nelle condizioni in cui la contrattazione si svolge. Lo Stato può intervenire fissando per legge i principi generali relativi ad alcuni istituti contrattuali, come ad esempio la durata massima e minima per le ferie, e condizioni più uniformi del trattamento per malattia (superando le attuali ingiustificate disparità tra impiegati e operai, che ancora resistono in vari settori). Sindacati e imprenditori, dal canto loro, potrebbero accordarsi per forme più flessibili di contratto a livello nazionale di ca-

tegoria; resterebbe così qualche spazio per una contrattazione di gruppo e aziendale realmente integrativa, e non aggiuntiva (e dunque fonte di differenziazioni eccessive, come oggi spesso avviene), rispetto al contratto nazionale.

Infine, una causa rilevante di disordine retributivo, prevalente nel settore pubblico ma presente anche nel settore privato, è data dal lassismo amministrativo. Nel settore privato quest'elemento agisce soprattutto nella determinazione delle retribuzioni dirigenziali, specie ai massimi livelli: si tratta di quelle punte massime relative a poche persone, ma che influiscono in modo sensibile sia sulle tensioni sociali, sia sulle potenzialità di sviluppo del sistema. In particolare, nel settore privato, per singoli settori produttivi o per qualifiche molto omogenee non sono riscontrabili grosse differenze nei trattamenti retributivi: la giungla retributiva riguarda soprattutto le differenze tra settori produttivi diversi, e per l'appunto gli stipendi dei dirigenti di grado più elevato. Per questo aspetto sono rilevanti tutte quelle misure che favoriscano la trasparenza del mercato del lavoro, come la proposta di dare la massima pubblicità alle retribuzioni dei gradi dirigenziali più elevati, stabilendo l'obbligo di allegare al bilancio una nota con l'indicazione delle retribuzioni complessive dei dirigenti. La conoscenza dei fatti da parte del pubblico è infatti in molti casi il miglior freno al disordine amministrativo.

5. Per una politica attiva del lavoro

Più in generale, sarebbe opportuno che il ministero del lavoro predisponesse ogni anno, e presentasse al parlamento (eventualmente sulla base del rapporto annuale che il Cnel intende elaborare), una relazione sul mercato del lavoro, esponendo anche la situazione relativa agli aspetti retributivi. Infatti, nell'attuale drammatica situazione occupazionale, la giungla retributiva costituisce un problema centrale non solo per gli aspetti di ingiustizia che essa presenta, quanto soprattutto per i vincoli che

pone allo sviluppo economico, limitando la capacità di autofinanziamento delle imprese, accrescendo la spesa corrente e quindi il deficit del settore pubblico — limitando così gli investimenti sia privati che pubblici —, e infine per l'effetto dimostrativo che le zone privilegiate esercitano sulle aree del sistema economico soggette alla concorrenza internazionale, generando tensioni sociali e aumenti dei costi che frenano le esportazioni e favoriscono le importazioni.

Per quanto riguarda i problemi di equità e il tentativo di ridurre le differenziazioni in generale, la manovra tributaria potrebbe garantire scarti non eccessivi nei redditi netti dei lavoratori dipendenti pur in presenza di una distribuzione primaria dei redditi lordi molto differenziata. In quest'ambito si può anche pensare a una manovra degli automatismi (scale mobili privilegiate e scatti di anzianità) che rallenti la dinamica salariale nei settori più favoriti per permettere un recupero dei settori rimasti finora in svantaggio. Per rendere più uniformi le dinamiche delle retribuzioni nette si potrebbe anche utilizzare l'imposta sugli incrementi di reddito, già proposta in un diverso contesto da alcuni membri di questo gruppo², e che dovrebbe scoraggiare le spinte verso aumenti retributivi fortemente differenziati.

Sia per quanto riguarda il problema dell'equità, sia per quanto riguarda i limiti allo sviluppo, occorre tener conto non solo del trattamento retributivo, ma anche di tutto l'insieme delle condizioni normative, dalle ferie al trattamento di malattia, come già ricordato più volte. C'è infatti la possibilità che la perequazione retributiva sia accompagnata da una maggiore differenziazione negli aspetti normativi, se anche questi ultimi non sono tenuti sotto

² Cfr. P. Sylos Labini, *La sola via d'uscita: tassare e fiscalizzare*, in « la Repubblica », 29 ottobre 1976; V. Visco, *Non resta che dare la parola al fisco*, in « L'Espresso », 16 gennaio 1977; Id., *Ma la vendemmia è proprio finita?*, ivi, 20 febbraio 1977; A. Pedone, *Arrivano nuove tasse*, in « la Repubblica », 20 gennaio 1977; B. Visentini, *Semmai tassiamo i redditi crescenti*, in « Corriere della sera », 30 gennaio 1977.

controllo. E occorre anche ricordare che proprio gli aspetti normativi costituiscono il principale elemento di differenziazione tra il lavoro manuale e il lavoro intellettuale. Ora, poiché la disoccupazione intellettuale è notoriamente molto più elevata di quella manuale, può essere opportuno intervenire sulla convenienza relativa dei due tipi di lavoro, tendendo a favorire la determinazione di condizioni migliori per i lavori meno attraenti e meno richiesti, che viceversa oggi sono penalizzati anche per quanto riguarda retribuzione e condizioni normative.

Su questo fondamentale aspetto del problema delle differenziazioni nelle condizioni di lavoro, e sulla necessità di interventi radicali al riguardo, ci soffermeremo più avanti, nel capitolo VIII.

Tab. 4/1

RETRIBUZIONI MASSIME E MINIME, PER SETTORE E CATEGORIA

(retribuzione annua lorda nel 1976, in milioni)

Categoria	I. Dirig. superiori	II. Funz. e impieg.	III. Uscieri e comm.	IV. Oper. ¹
Settore				
I. Industria manifattur.	15-28	5-9	4-7	4-6
II. Banche e assicuraz.	30-110	10-35	4-7	—
III. Settore pubblico				
III.1 Stato	12-20	5-10	2,5-4,3	2,7-5,5
III.2 Aziende pubbliche	9-20	5-9	3,5-7	3,5-4,3
III.3 Regioni	12,6-20,6	4,8-14,4	2,7-8,4	—
III.4 Aziende municip.	11-30	5-16,7	3-7,7	3-8,3
III.5 Enti parastatali	13-16	5-12	3,7-6,6	—
III.6 Cassa per il Mezz.	20-55	9-13	6-9	—
III.7 Camera dei deput.	33-60	13-33	8,5-17	—
III.8 Giornali ²	14-33	13-30	7-29	4-10

FONTE: Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei rattamenti retributivi e normativi, novembre 1977, parte IV.

1. La categoria IV non è presente o non è rilevante in alcuni settori o sottosettori.

2. Al settore pubblico è stato aggiunto il sottosettore dei giornali, che per motivi ben noti non rientrano nell'area del mercato, alla quale invece appartengono tanto il primo quanto il secondo settore.

Tab. 4/2

QUOTA DEI DIPENDENTI REGIONALI E LORO RETRIBUZIONE MEDIA PER GRANDE AREA GEOGRAFICA (1976)

Area geografica	Popolazione dell'area, in % della popolazione nazionale	Dipendenti regionali in % del totale nazionale	Retribuzione media per dipendente in milioni
Italia settentrionale	45,8	32,8	5,1
Italia centrale	19,1	19,2	5,4
Italia meridionale	23,7	24,1	5,7
Italia insulare	11,4	23,9	5,9

FONTE: Vedi tabella 4/1.

LA SPESA PUBBLICA

1. *Il disavanzo del settore pubblico: significato ed effetti*

Accanto al problema del costo del lavoro, il disavanzo della pubblica amministrazione costituisce oggi il nodo principale del dibattito di politica economica. Ma in questo caso, molto più che per il costo del lavoro, il significato pratico del dibattito è oscurato da una ridda di numeri, di valutazioni contrastanti, di affermazioni perentorie dei responsabili ufficiali della nostra politica economica, rapidamente smentite e contraddette da altri. Il dissenso, che dovrebbe riguardare le linee d'azione da seguire molto più che la valutazione della situazione di fatto, investe anche tale aspetto del problema, con conseguenze deprimenti sulle possibilità di impostare una strategia coerente e d'imporgla contro le inevitabili resistenze dei gruppi d'interesse colpiti. Infatti, mentre per il costo del lavoro è pur sempre possibile una verifica indipendente delle valutazioni ufficiali, tale via è preclusa per quanto riguarda la validità delle cifre fornite dagli organi competenti sulle entrate e le uscite del settore pubblico. Solo « voci di corridoio », indiscrezioni provenienti dagli stessi addetti ai lavori, possono indurre gli osservatori indipendenti a dubitare dei dati ufficiali; salvo, naturalmente, casi di manifesta assurdità o di gravi contraddizioni. Tanto più importante, dunque, diviene orientarsi nel mare delle cifre e comprendere correttamente il significato economico da attribuire a ciascuna di esse.

Il primo problema, perciò, è quello di chiarire cosa si

intenda per disavanzo pubblico. In genere, in Italia, i dati forniti si riferiscono al fabbisogno del tesoro, cioè al deficit nella gestione di cassa del bilancio statale e della tesoreria dello Stato. Si tratta di dati con un loro preciso significato, soprattutto dal punto di vista della politica monetaria, ma la loro disponibilità non è sufficiente a valutare l'ammontare complessivo del disavanzo della pubblica amministrazione e i suoi effetti sull'economia. Può accadere, ad esempio, che il tesoro riduca i suoi trasferimenti agli enti locali: in tal modo, il fabbisogno del tesoro risulta ridotto, ma la sostanza ovviamente non cambia per il settore pubblico nel suo complesso; e, di fronte al miglioramento della situazione per il tesoro, si avrà un corrispondente aumento del fabbisogno per gli enti locali. Certo una differenza c'è, perché il tesoro può creare base monetaria, mentre gli enti locali sono costretti a ricorrere al settore creditizio per finanziare il loro deficit; ma si tratta di una differenza potenziale, che può non tradursi in realtà, nella misura in cui anche il tesoro ricorre al credito, rinunciando al suo diritto di battere moneta. È importante cioè conoscere, oltre al fabbisogno del tesoro, anche il fabbisogno totale della pubblica amministrazione nel suo complesso e i modi di copertura.

Tutti i paesi industrializzati, tranne l'Italia, calcolano il fabbisogno lordo del settore pubblico utilizzando il concetto di pubblica amministrazione com'è normalmente definito nella contabilità nazionale, cioè nella sua accezione più ampia. Viceversa in Italia, per quanto riguarda enti locali, enti mutualistici e aziende autonome, a fini previsionali vi sono solo stime, che possono subire notevoli oscillazioni da un giorno all'altro o a seconda della fonte; manca, finora, un punto di riferimento ufficiale, quale potrebbe essere costituito da dati regolarmente forniti nella relazione previsionale e programmatica o nella relazione sulle previsioni di cassa che il governo è tenuto a presentare ogni anno in base alla legge 10 agosto 1976, n. 249. Sarebbe opportuno che il parlamento si rendesse conto dell'importanza, ai fini del controllo e della manovra del credito, dei flussi finanziari esterni allo Stato ma

interni alla pubblica amministrazione; e che prendesse i provvedimenti necessari a consentire un'informazione sistematica e tempestiva sulle previsioni del disavanzo per i diversi comparti della pubblica amministrazione.

Naturalmente anche la definizione di pubblica amministrazione accolta nella contabilità nazionale è almeno in parte arbitraria. Ma se non ci ancoriamo a essa, l'arbitrarietà diviene totale: perché, ad esempio, si dovrebbe tener conto del disavanzo dell'Enel e non di quello dell'Iri? E perché tener conto dell'Iri e non della Montedison? E, soprattutto, chiunque fornisca stime più o meno sensazionalistiche del disavanzo pubblico deve anche indicare a quale definizione di operatore pubblico si riferisca, e in quale misura la stima fornita dipenda dalla particolare definizione adottata, tenendo presente che il deficit pubblico può essere misurato ad almeno tre livelli: il primo comprende solo le gestioni di bilancio statale e di tesoreria; il secondo include anche enti locali, mutue e altri enti del parastato; il terzo, più ampio, comprende anche le imprese pubbliche a partecipazione statale. Ed è importante sottolineare che non si può fornire un giudizio completo sulla situazione economica se non si dispone di informazioni sufficienti su *tutti* questi livelli.

2. La dinamica relativa della spesa e dell'entrata pubblica

Comunque, quale che sia la definizione di pubblica amministrazione cui ci si riferisce, appaiono evidenti alcune tendenze di fondo di questi ultimi anni. In primo luogo, possiamo constatare che il disavanzo pubblico, comunque definito, ha rappresentato dal 1971 in poi una quota del reddito nazionale notevolmente superiore che negli anni Sessanta: in media, per la pubblica amministrazione in termini di contabilità nazionale, si è passati dal 5% per gli anni fino al 1971, al 9% per gli anni successivi (con una punta di oltre il 12% nel 1973, ampiamente superata nel 1975 e 1976). Per quanto riguarda più specificamente il deficit di cassa del settore statale,

la tendenza esplosiva degli ultimi anni è documentata nella tabella 5.1.

Si può notare che un primo consistente salto del rapporto tra disavanzo del settore statale e prodotto interno lordo si ha all'inizio degli anni Settanta. L'ammontare assoluto del disavanzo cresce poi continuamente fino all'esplosione del 1975 e, dopo il rallentamento verificatosi nel 1976, sembra avere ripreso la sua inarrestabile marcia (si tenga presente che i dati per il 1977 e per il 1978 sono basati su stime). Il gonfiamento delle cifre assolute è però dovuto in parte all'inflazione, e un'indicazione meno distorta è fornita dall'andamento della quota che il disavanzo del tesoro rappresenta sul prodotto interno lordo. Questa è influenzata anche dalla dinamica del reddito, che spiega in parte le sue oscillazioni, le quali avvengono comunque a livelli molto elevati e, nell'ultimo triennio, sempre vicini o superiori al 10%.

In secondo luogo, esaminando le origini di tale tendenza, possiamo rilevare che essa deriva da un forte aumento della spesa pubblica, che negli anni fino al 1970 rappresenta in media il 35% del reddito nazionale, mentre nel quinquennio successivo la media supera il 41%. Viceversa, le entrate sono rimaste sostanzialmente stabili, come quota del reddito nazionale, fino almeno al 1974, a un livello significativamente inferiore a quello raggiunto dagli altri paesi industrializzati. Questi aspetti saranno esaminati in dettaglio più avanti, ma è possibile sin d'ora affermare che lo Stato ha dimostrato una sostanziale incapacità di operare un prelievo fiscale adeguato alla dinamica della spesa che, pur non essendo eccezionalmente elevata in rapporto al reddito nazionale, ha continuato a crescere negli ultimi anni a un ritmo assai sostenuto.

La composizione della spesa, inoltre, ha reso sempre più difficile una sua manovra a fini di controllo del ciclo economico. La spesa pubblica è infatti costituita, in misura notevole e crescente, da trasferimenti alle imprese e alle famiglie, mentre sempre più basse risultano le spese d'investimento. L'elevatezza dei trasferimenti rende più incerto l'effetto della politica fiscale; inoltre, si può rite-

nere che ciò riduca l'effetto moltiplicativo del deficit pubblico, rendendo sempre più difficili le manovre di stimolo allo sviluppo economico. Quanto maggiore è il deficit pubblico necessario per ottenere un dato saggio di sviluppo del reddito, tanto maggiore è il peso esercitato da tale manovra sui mercati finanziari e sul controllo del tasso di espansione della base monetaria.

Un altro fenomeno che suscita preoccupazione a questo riguardo è la forte crescita del fabbisogno pubblico rispetto all'indebitamento netto (ricordiamo che mentre il fabbisogno complessivo misura tutte le risorse assorbite dal settore pubblico al di là di quelle che provengono dalle entrate tributarie ed extratributarie, l'indebitamento netto esclude le risorse utilizzate per i finanziamenti netti concessi all'economia dal settore pubblico e ne indica quindi l'effettivo peggioramento patrimoniale). Sembra cioè che lo Stato utilizzi una quota crescente delle proprie entrate per prestiti, anticipazioni e partecipazioni, acquistando anche una funzione sistematica di intermediazione finanziaria. Ciò corrisponde alla necessità di un crescente intervento dello Stato nell'indirizzare e orientare lo sviluppo. Tale fenomeno è in effetti presente in tutti i paesi industrializzati, ma assume particolare rilievo in Italia a causa dei notevoli problemi e squilibri del nostro processo di sviluppo. Il crescente ruolo di intermediario finanziario svolto dallo Stato rappresenta certamente uno dei problemi più delicati ai fini di una corretta gestione dell'economia: tale funzione può infatti essere svolta in maniera distorta, come accade ogni volta che la destinazione delle risorse è determinata più dal peso relativo dei vari gruppi di pressione che da decisioni consapevoli d'indirizzo del sistema economico.

L'elemento più preoccupante del quadro, tuttavia, è un altro. La rapida espansione del fabbisogno pubblico, e il livello da esso raggiunto ormai per vari anni consecutivi, assieme all'elevato costo del denaro, rendono estremamente pesanti (e rapidamente crescenti) gli oneri del debito pubblico. Vero è che gli alti saggi d'interesse corrispondono a un elevato saggio d'inflazione, e che tale fatto

riduce il valore reale del debito pubblico accumulato (un problema, questo, di cui si è già discusso nel capitolo III in riferimento all'indebitamento delle imprese). Ma il problema è un altro: l'ingente somma che è necessario pagare, anno dopo anno, per gli interessi sul debito, assieme al fenomeno, già rilevato, di insufficienza delle entrate tributarie come modo normale di copertura di un volume crescente di spesa, rischia di far perdere il controllo dell'espansione della base monetaria, privando le autorità responsabili di uno strumento decisivo d'intervento sull'economia. Sulla dinamica e sugli effetti di questa componente della spesa pubblica, così come delle altre componenti dell'entrata e della spesa pubblica che hanno contribuito e contribuiscono alla formazione del disavanzo e del fabbisogno pubblico, ci soffermeremo in dettaglio più oltre. Qui si vuole soltanto ricordare come le tendenze manifestatesi a livello aggregato in questi ultimi anni — crescita della spesa pubblica più rapida di quella del reddito nazionale, senza un corrispondente aumento del prelievo tributario, e soprattutto prevalenza delle spese di trasferimento — possono produrre una serie di effetti negativi, condizionando sempre più pesantemente lo sviluppo dell'economia italiana.

In primo luogo, la spesa pubblica, e particolarmente quella finanziata in deficit, ossia non neutralizzata da un corrispondente prelievo di tributi, può accelerare l'espansione delle voci passive della bilancia commerciale. Di conseguenza, un deficit pubblico di così elevate dimensioni è compatibile con l'equilibrio della bilancia commerciale solo se accompagnato da un livello basso, o nullo, di investimenti netti delle imprese, cioè da un ristagno nello sviluppo del reddito e dell'occupazione e, in particolare, della « base produttiva » del paese. In secondo luogo, un diretto condizionamento negativo dell'attività industriale può derivare, in presenza di un tasso di espansione del credito totale interno fissato a livello internazionale, dalla riduzione del credito disponibile per le imprese private prodotto dal finanziamento di un così elevato deficit pubblico. In terzo luogo, la spesa pubblica in deficit com-

porta un'espansione della domanda pubblica non controbilanciata da una riduzione dei redditi disponibili e quindi della domanda privata; ed esercita perciò una pressione inflazionistica diretta su quei settori, come l'agricoltura e l'edilizia abitativa, nei quali i prezzi dipendono, nel breve periodo, soprattutto dai livelli della domanda relativamente all'offerta disponibile; tali prezzi spingono poi verso l'alto il costo della vita e quindi, attraverso il meccanismo della scala mobile, anche il costo del lavoro e i prezzi dei prodotti industriali. Una pressione inflazionistica indiretta sul settore industriale nel suo complesso deriva anche dagli effetti di segmentazione e dalle strozzature che la spesa pubblica per trasferimenti genera nel mercato del lavoro. Infine, sottolineiamo un aspetto particolare della gestione di una spesa pubblica in cui i trasferimenti hanno un ruolo rilevante: in molti casi i trasferimenti non sono condizionati a immediate ed effettive prestazioni, e si può allora creare quella che Mattioli chiamava « liquidità da lavarsi i piedi », cioè uscite « a segmento » e non « circolari », erogazioni senza contropartite che possono essere destinate a finalità diverse da quelle previste, fino a vere e proprie attività speculative, che aggravano i già pesanti problemi di bilancia dei pagamenti.

3. Le discussioni sul disavanzo pubblico per il 1978

I pericoli prima descritti di un disavanzo ampio e incontrollabile risultano accentuati quando la stessa dimensione e formazione del disavanzo pubblico rimane avvolta nell'oscurità e le cifre fornite al proposito appaiono incerte e soggette a rapidi mutamenti. Le conseguenze di queste oscurità nella definizione di disavanzo pubblico vanno attentamente tenute presenti, non soltanto perché ampliano l'area del governo mediante illusioni finanziarie, ma perché rendono più difficili le decisioni sia di politica anticongiunturale sia di riforme strutturali. Infatti, nel breve periodo, le lacune e le oscurità presenti nei conti ufficiali della finanza pubblica, a causa della stessa dimensione dei flussi finanziari interessati e delle caratte-

ristiche attuali del ciclo economico, producono conseguenze molto gravi perché, accrescendo l'incertezza, possono indurre ad atteggiamenti eccessivamente prudenti, con pesanti effetti negativi sui livelli di domanda e di occupazione, o al contrario, possono spingere ad assumere avventatamente rischi non facilmente valutabili a priori con conseguenze altrettanto preoccupanti sul livello dei prezzi e sul saldo della bilancia dei pagamenti. Inoltre, le lacune e le oscurità dei conti pubblici possono ostacolare o vanificare nei fatti le riforme strutturali che si intende introdurre, oscurando le reali destinazioni delle risorse negli anni a venire e accrescendo così i vincoli surrettiziamente imposti a modifiche che si volessero introdurre alla destinazione settoriale di quelle risorse. Infine, la scarsa chiarezza e la conseguente esitazione nell'attuare scelte nel campo della finanza pubblica condizionano il finanziamento degli investimenti e il processo di accumulazione.

Un esempio della situazione descritta è fornito dalla discussione ancora aperta sulla determinazione del fabbisogno del settore statale e del settore pubblico per il 1978, i cui termini essenziali sono riportati nella tabella 5.2. In questa tabella sono descritti, in termini quantitativi, i passaggi principali necessari per giungere alla determinazione del deficit pubblico che sollevano i maggiori dubbi e suscitano molte perplessità. Essi sono: a) la formazione delle previsioni di competenza della spesa statale e del totale della massa spendibile; b) il passaggio dal totale della massa spendibile alle previsioni di effettivi pagamenti da parte dell'amministrazione statale; c) la determinazione delle entrate di bilancio, in termini di accertamenti e di incassi; e quindi, confrontando questi ultimi con i pagamenti prima determinati, la valutazione del disavanzo della gestione del bilancio statale; d) il calcolo del disavanzo della gestione di tesoreria da aggiungere al disavanzo della gestione di bilancio per ottenere il disavanzo complessivo del settore statale; e) la determinazione delle voci da aggiungere al fabbisogno complessivo del settore statale per ottenere il fabbisogno del settore pubblico allargato.

In ciascuna di queste fasi, molte valutazioni non potranno non avere carattere discrezionale e in qualche misura arbitrario; ciò che sarebbe richiesto è, in ogni caso, che i criteri di valutazione seguiti fossero resi espliciti per poter essere discussi e confrontati con criteri alternativi. Ciò non è accaduto nella predisposizione ufficiale dei conti della finanza pubblica per il 1978. Così, ad esempio, la previsione rettificata di spesa è stata ottenuta aggiungendo all'ammontare delle spese di competenza, contenuto per il 1978 entro limiti di aumento modesti ricorrendo a espedienti di dubbia correttezza (come la soppressione di consistenti capitoli di bilancio in uscita e in entrata), solo una parte (5.500 miliardi su 9.800) delle spese già deliberate da finanziare con mutui, senza però specificare i criteri di selezione. Ancora, nel passaggio dalla massa spendibile (88.050 miliardi) alle previsioni di pagamento (59.300 miliardi), occorre applicare alla prima dei « coefficienti di realizzazione » che andrebbero chiaramente specificati per singole voci di spesa. Inoltre, anche i motivi che portano a fissare in un dato valore il disavanzo di tesoreria da aggiungere a quello di bilancio andrebbero chiaramente specificati perché la gestione di tesoreria, a differenza di quella di bilancio, può considerarsi in larga misura influenzabile dalle decisioni e dagli indirizzi delle autorità responsabili. Infine, è nell'ultimo passaggio dal disavanzo del settore statale (17.300 miliardi) a quello del settore pubblico allargato (19.000 miliardi) che appaiono più evidenti le lacune e le insufficienze dell'attuale regolamentazione dei flussi della finanza pubblica, anche perché non sembra possibile attribuire all'organo preposto alla preparazione di queste valutazioni (il ministero del tesoro) una responsabilità che, nell'attuale ordinamento, ha modo di esplicarsi soltanto ex post. Finché non saranno introdotte le modifiche istituzionali necessarie per chiarire le scelte compiute nei diversi passaggi sopra descritti, le discussioni sul « balletto delle cifre » del disavanzo pubblico sono destinate a durare e ad accrescere la confusione sul quadro di politica economica per l'anno in corso.

4. Il livello e la composizione della spesa pubblica

Nei paragrafi precedenti si è ricordato che il problema del disavanzo pubblico negli ultimi anni è derivato essenzialmente dalla diversa dinamica della pressione tributaria e della spesa pubblica: mentre la prima, partendo da livelli inizialmente inferiori a quelli degli altri paesi della Comunità economica europea, si è accresciuta ma non in misura adeguata, la quota della spesa pubblica sul reddito nazionale si è collocata su livelli analoghi a quelli degli altri paesi Cee. Per tale aspetto il divario non riguarda dunque i livelli relativi della spesa pubblica, ma piuttosto la qualità dei servizi prestati. È possibile tuttavia che negli anni a venire, incluso quello in corso, la pressione a un forte aumento del deficit pubblico derivi soprattutto da un'inarrestabile dinamica della spesa pubblica, generata da un complesso sistema di indicizzazioni automatiche (al costo della vita, alle retribuzioni minime contrattuali, ecc.) per alcune rilevanti voci di spesa (salari e stipendi dei pubblici dipendenti, pensioni). Il contenimento del deficit pubblico impone perciò interventi in due direzioni: da un lato, nel senso di un aumento della pressione tributaria, per avvicinarla al livello medio degli altri paesi Cee; dall'altro, nel senso di un rallentamento della dinamica della spesa pubblica, assegnando la priorità a un rallentamento degli automatismi rispetto a una (pur utile) riduzione dei livelli assoluti di spesa per alcune voci del bilancio pubblico.

Per verificare questa interpretazione, procediamo ora a esaminare le tendenze della spesa pubblica in Italia, confrontandole con quelle di altri paesi, sia per quanto riguarda l'andamento complessivo, sia distinguendo alcune grosse categorie di spesa (sanità, pensioni, istruzione). Vedremo poi quali problemi derivino dagli automatismi che, a partire dall'anno appena iniziato, determinano un'espansione accelerata per alcune voci di spesa; per concludere con alcuni richiami al problema dell'utilità della spesa pubblica.

Vediamo per prima cosa qual è la situazione, per

poi passare al commento. I dati della tabella 5.3 mostrano che l'Italia si trova sui livelli degli altri paesi dell'Europa occidentale, sia per quanto riguarda la quota della spesa pubblica sul reddito nazionale, sia per quanto riguarda l'elasticità-reddito della spesa pubblica complessiva (cioè quel coefficiente per il quale occorre moltiplicare il tasso d'incremento del reddito per ottenere il tasso d'incremento della spesa pubblica: un coefficiente maggiore dell'unità indica che la dinamica della spesa pubblica è più sostenuta di quella del reddito, e che di conseguenza la quota della spesa pubblica sul reddito nazionale tende ad aumentare nel tempo). Relativamente più elevati che negli altri paesi risultano i trasferimenti, sia quelli alle famiglie sia quelli alle imprese. In particolare, il più rapido accrescersi in Italia delle spese per trasferimento, soprattutto alle famiglie, non è stato senza conseguenze nell'alimentare spinte inflazionistiche, nel ridurre l'efficacia delle manovre di bilancio per il controllo della domanda complessiva e la funzionalità del mercato del lavoro, e nel limitare l'applicazione di criteri di efficienza nell'impiego delle risorse pubbliche.

Il contributo alle spinte inflazionistiche deriva, in generale, dall'estendersi delle spese pubbliche in favore delle famiglie senza che queste ultime, nel loro complesso, si dimostrino disposte ad accettare limitazioni ai propri guadagni monetari. Nel caso italiano, il conflitto generale tra politiche di ispirazione egualitaria nelle prestazioni sociali, da un lato, e la pretesa a un miglioramento esclusivo della propria posizione individuale, dall'altro, appare più acuto che in altri paesi proprio perché politiche tendenzialmente egualitarie sono inserite nel contesto di una strategia di acquisizione del consenso fondata sull'attrazione individualistica e l'incentivazione inegualitaria. Il peso acquisito in questo processo dalla larga fascia di popolazione costituita dai ceti medi accresce l'importanza di questo elemento di contraddizione nei rapporti tra Stato e famiglie, e dà una chiara idea degli ostacoli che si incontrano nel tentare di modificarli.

Inoltre, il crescente peso dei trasferimenti alle famiglie

ha condizionato la manovra di bilancio per il controllo della domanda complessiva per due motivi. In primo luogo, come si è ricordato, la minore spinta moltiplicativa di questo tipo di spese (rispetto, ad esempio, alle spese per investimenti pubblici) ha portato a una dilatazione complessiva del bilancio pubblico maggiore di quella che sarebbe stata richiesta per ottenere effetti analoghi sui livelli di attività interna se si fosse fatto ricorso ad altre forme di spesa pubblica. In secondo luogo, la pratica incomprimibilità delle spese per trasferimenti alle famiglie ha portato, con il loro espandersi, a una spinta inflazionistica di tipo automatico.

Il crescente ammontare di trasferimenti alle famiglie ha avuto sul mercato del lavoro conseguenze che vanno al di là dell'aver favorito la sopravvivenza e vitalità, e anzi l'estensione, di aree economiche marginali. Infatti, soprattutto nelle zone del paese economicamente più deboli e dove erano già minori le occasioni di lavoro nell'industria e nei servizi produttivi, la garanzia di un reddito minimo fornito dal flusso di trasferimenti rendeva accettabile la permanenza di larghe fasce di sottoccupazione, rallentava la crescita dell'offerta di lavoro, e ne modificava la struttura in favore di lavori di tipo impiegatizio.

Infine, proprio la prevalenza delle spese di trasferimento rispetto alla prestazione diretta di servizi da parte della pubblica amministrazione ha impedito l'introduzione di criteri di efficienza nell'impiego delle risorse; e, anche nei casi in cui la spesa sociale a favore delle famiglie assumeva la forma di prestazione pubblica di servizi (come nel caso di molte prestazioni sanitarie), l'applicazione di criteri di efficienza, o anche il semplice riferimento a standard fisici, ha incontrato ostacoli nella pratica deresponsabilizzazione finanziaria degli enti erogatori.

Gli effetti finora ricordati sono attribuibili più ad alcune caratteristiche di fondo della struttura economica italiana e alla composizione della spesa pubblica che al livello di quest'ultima. Come risulta confermato dai dati riportati nella tabella 5.4, relativa alla quota di reddito nazionale

assorbita dalle « spese di benessere » (istruzione, spese di sostegno del reddito familiare disponibile, sanità) in vari paesi appartenenti all'Ocse, l'Italia si scosta poco dalla media. Lo stesso vale per la dinamica di molte voci di spesa, ovunque nettamente più elevata di quella del reddito: non solo con lo sviluppo economico cresce l'importanza relativa di alcuni tipi di spesa, fra cui quelle per sanità, istruzione e sicurezza sociale; ma nello stesso senso spingono anche altri fenomeni come l'invecchiamento relativo della popolazione, legato alla riduzione dei tassi di natalità e mortalità, e il minor incremento della produttività, tipico del settore dei servizi rispetto al resto del sistema economico (per cui un aumento di spesa nel settore sarebbe necessario anche se il livello reale di tali consumi dovesse restare invariato). È noto tuttavia che la rapidità d'incremento delle « spese di benessere » sta già generando notevoli problemi in vari paesi; se è prevedibile, per i motivi sopra ricordati, che anche in futuro tali spese continueranno a crescere più rapidamente del reddito, è anche prevedibile che, se la loro dinamica non verrà contenuta, ne deriveranno o crisi politiche per l'aumento della pressione tributaria, o crisi economiche per l'aprirsi di voragini nel deficit pubblico.

5. Spese di benessere e sussidi alla produzione

Nel caso dell'Italia c'è un'ulteriore considerazione da fare: se la quota delle « spese di benessere » sul reddito cresce con lo sviluppo economico, il fatto che l'Italia si trovi in una situazione analoga a quella di paesi più sviluppati è un indice di rapidità eccessiva nell'adeguarsi a modelli di consumo tipici di società più opulente. Possiamo forse dire che siamo di fronte a un effetto dimostrativo operante su scala internazionale, analogo a quello, ben noto, operante a livelli di unità familiari, per cui si cerca di imitare il tenore di vita del vicino più ricco: anche l'Italia imita modelli di consumo propri di paesi che godono di un reddito pro capite superiore, ed è per-

ciò facile che sorgano problemi nel finanziamento di tali spese, derivanti dalla difficoltà di portare a livello « europeo » anche la nostra pressione tributaria. Accanto a questa operano cause più profonde di tipo sociale e politico, come la linea « clientelare » seguita principalmente, ma non esclusivamente, dal partito di maggioranza relativa; e la necessità di interventi di sostegno del reddito, specie nelle aree più povere del paese, dopo l'indebolimento dello sviluppo economico (è il caso delle pensioni di invalidità e vecchiaia concesse come surrogato dei sussidi di disoccupazione). Ciò non toglie, come si è detto sopra, che occorra agire nel senso di un aumento della pressione tributaria piuttosto che in quello di una riduzione della quota di spesa pubblica sul reddito.

In Italia, come in vari altri paesi industrializzati, vi è dunque stato in anni recenti un balzo verso l'alto della spesa pubblica; l'ampiezza del nostro deficit pubblico deriva dal fatto che non vi è stata una crescita comparabile delle entrate tributarie. Mentre occorre agire per accrescere queste ultime, occorre però anche agire per stabilizzare la spesa pubblica sui già elevati livelli raggiunti, come quota del reddito nazionale. In questo senso, occorre sia moderare l'azione di alcuni automatismi che accentuano la dinamica di voci di spesa di importanza anche rilevante (come le pensioni), sia evitare l'approvazione di nuove leggi che comportino maggiori spese per il settore pubblico. In particolare, per quanto riguarda le già tanto discusse spese per le pensioni, non si tratta di condannare l'aumento di spesa per le pensioni in sé, ma di ricordarne le implicazioni: se una quota rapidamente crescente del reddito nazionale viene assorbita dalle pensioni (che già ne rappresentano una quota non trascurabile, pari al 13,3% nel 1976), deve diminuire la quota che tocca ad altri gruppi di soggetti economici, e fra l'altro la distribuzione del reddito può richiedere un elevato tasso d'inflazione.

Un altro automatismo, più trascurato nel dibattito economico corrente ma sul quale ci siamo già soffermati, riguarda le spese per il servizio del debito pubblico. Come si può vedere dalla tabella 5.5, tra il 1970 e il 1977 la

quota di reddito nazionale assorbita dagli interessi sul debito pubblico è cresciuta del 260%: un dato estremamente preoccupante, che compendia in sé vari elementi di deterioramento della situazione economica, come il susseguirsi di ampi deficit pubblici, gli elevati saggi d'interesse legati all'elevato tasso d'inflazione, e la riduzione della scadenza media del debito legata all'esigenza di contenere l'espansione della base monetaria per il finanziamento del tesoro e al tentativo di contenere l'aumento dei saggi d'interesse a lungo termine. Il ricorso a nuovo indebitamento per far fronte agli oneri relativi al servizio del debito pubblico può determinare una situazione esplosiva, con una crescita esponenziale del disavanzo pubblico e della quota di spesa pubblica diretta non a fini sociali, ma al pagamento degli interessi sul debito accumulato. Anche per tale motivo assume la massima urgenza il problema di contenere il deficit pubblico come quota del reddito nazionale.

Per verificare quali voci di spesa presentino una dinamica più accentuata conviene comunque riferirsi a un quadro globale della situazione quale quello descritto nella tabella 5.5. Essa mostra che la spesa pubblica italiana ha compiuto il suo balzo in avanti fra il 1970 e il 1975, quando come quota del reddito nazionale è passata dal 32 al 41%. Nella transizione fra i due livelli, il contributo maggiore in termini assoluti è stato dato dalle « prestazioni sociali », che comprendono la spesa per le pensioni; mentre la dinamica più rapida è quella, sopra ricordata, degli interessi sul debito pubblico. Più contenuto risulta invece l'aumento dei consumi collettivi, e dei salari e stipendi del pubblico impiego, la cui quota sul totale della spesa pubblica si è ridotta fra il 1960 e il 1975 (per risalire lievemente solo negli ultimi anni), nonostante l'aumento del numero dei pubblici dipendenti.

Un apporto significativo all'aumento della quota della spesa pubblica sul reddito è poi fornito dal sostegno pubblico all'attività produttiva, come risulta dalla voce « contributi alla produzione » e da quella « trasferimenti in conto capitale ». Quest'ultima voce rappresenta in parti-

colare trasferimenti al sistema delle aziende autonome, municipalizzate e a partecipazione statale. I contributi alla produzione, che in Italia consistono soprattutto in aiuti alle aziende pubbliche in deficit, hanno segnato in molti paesi il più elevato tasso di incremento fra le varie voci della spesa pubblica (in Italia superati solo, come si è visto, dalle spese per interessi). A ciò occorre aggiungere che gran parte del sostegno pubblico alle imprese, private e pubbliche, non è incluso in queste voci, in quanto consiste in somme che non vengono effettivamente versate dallo Stato alle imprese, ma che più semplicemente queste ultime trattengono al momento di pagare le imposte, e che in tal modo non figurano nel bilancio pubblico né come entrate né come uscite. Si tratta delle cosiddette *tax expenditures*, di cui sono tipici esempi gli sgravi fiscali e degli oneri sociali, o il credito d'imposta sulla spesa per investimenti previsto dalla legge sulla ristrutturazione industriale, e che, secondo alcune stime, costituivano ad esempio nel 1975 una quota del reddito nazionale pari all'1,9% in Germania, al 2,9% in Svizzera, all'1,2% in Gran Bretagna e negli Stati Uniti.

Tab. 5/1

DISAVANZO DI CASSA DEL TESORO
(miliardi di lire)

Anni	Disavanzo	% del prodotto interno lordo
1969	1.692	3,3
1970	3.226	5,6
1971	4.758	7,5
1972	5.744	8,3
1973	7.971	9,7
1974	8.962	8,9
1975	16.520	14,5
1976	14.703	10,4
1977	16.700	9,7
1978	16.900	8,6

FONTE: Dati ufficiali e stime.

Tab. 5/2

DETERMINAZIONE DEL FABBISOGNO DEL SETTORE STATALE E DEL SETTORE PUBBLICO PER IL 1978

Spese finali di bilancio (previsioni di competenza)		57.600
Spese finanziabili con ricorso a operazioni di indebitamento		5.550
Previsione rettificata di spesa		63.150
Massa spendibile residua a fine 1977	24.500	
Cancellazione residui ex lege 77/407	2.000	
Massa spendibile residua netta		22.500
Integrazione Fondo naz. ospedaliero		2.400
Totale massa spendibile 1978 (da cui, mediante i «coefficienti di realizzazione»):		88.050
Uscite di bilancio (previsioni di cassa)		59.300
Entrate di bilancio		49.000
(di cui Entrate tributarie)	42.300	
Disavanzo di bilancio		10.300
Disavanzo di Tesoreria		7.000
Fabbisogno complessivo Tesoro		17.300
Apporti a Istituti di credito speciale	400	
Fabbisogno netto	16.900	
ENEL, Enti territoriali e mutualistici		1.700
Fabbisogno del settore pubblico allargato		19.000

FONTE: Relazione previsionale e programmatica per il 1978.

SPESA PUBBLICA, SUE COMPONENTI E SUE TENDENZE IN ALCUNI PAESI OCSE

Paese	Spesa pubblica come quota del reddito nazionale a prezzi correnti media 1973-75					Elasticità reddito della spesa pubblica compless. 1960-75		
	Per consumo finale							
	Per trasferimenti e sussidi							
	Totale	Sola difesa	Totale	Alle famiglie	Alle imprese	Interessi sul debito pubblico	Investim.	Totale
Australia	15,1	2,4	8,4	7,8	0,5	2,1	4,4	30,9
Belgio	15,7	2,6	18,1	16,8	1,3	3,5	3,2	41,2
Canada	19,2	1,7	11,3	9,6	1,7	3,8	3,8	38,4
Danimarca	22,9	2,2	14,6	13,5	1,1	1,0	4,4	44,0
Francia	13,7	3,2	20,2	18,4	1,8	1,0	3,4	39,8
Germania	19,7	3,0	16,1	14,7	1,4	1,2	3,8	41,9
Giappone	10,0	0,8	7,0	5,7	1,2	0,9	5,9	23,8
Gran Bretagna	20,4	4,8	13,8	10,6	3,2	3,9	5,0	43,3
Italia	13,8	2,2	20,1	18,0	2,0	2,8	3,1	40,5
Olanda	17,2	3,0	25,5	23,7	1,7	3,1	3,8	50,8
Stati Uniti	18,6	5,9	10,5	10,1	0,3	2,4	2,2	33,9
Svezia	23,8	3,4	17,2	15,7	1,5	2,2	4,6	48,6
Media OCSE	17,3	2,7	15,5	13,5	1,9	2,1	4,2	39,7
Media OCSE	17,3	2,7	15,5	13,5	1,9	2,1	4,2	39,7
Media OCSE	17,3	2,7	15,5	13,5	1,9	2,1	4,2	39,7

FONTE: OCSE

SPESE PUBBLICHE «DI BENESSERE» (ESCLUSA EDILIZIA) NEI PAESI OCSE
(in percentuale del reddito nazionale lordo a prezzi correnti)

Paese	«Spese di benessere» a metà degli anni '70					Elasticità reddito della spesa pubblica di «benessere»
	«Spese di benessere» complessive nei primi anni '60	Istruzione	Spese di sostegno del reddito familiare disponibile	Sanità	Totale	
Australia	9,6	3,8	4,0	5,0	12,8	1,33
Austria	19,6	4,0	15,3	3,7	23,0	1,17
Belgio	18,6	9,9	14,1	4,2	23,2	1,25
Canada	11,4	6,5	7,3	5,1	18,9	1,66
Finlandia	14,0	5,6	9,9	5,5	21,0	1,50
Francia	17,0	3,2	12,4	5,3	20,9	1,13
Germania	16,5	3,0	12,4	5,2	20,6	1,25
Giappone	7,0	2,6	2,8	3,5	8,9	1,28
Gran Bretagna	12,6	4,4	7,7	4,6	16,7	1,33
Italia	13,6	4,0	10,4	5,2	19,6	1,44
Norvegia	11,7	4,9	9,8	5,3	20,0	1,72
Nuova Zelanda	13,7	4,4	6,5	4,2	15,1	1,10
Olanda	14,2	5,9	19,1	5,1	29,1	2,04
Stati Uniti	10,3	5,3	7,4	3,0	15,7	1,52
Svezia	13,6	5,9	9,3	6,7	21,9	1,61
Media OCSE	13,2	4,9	9,5	4,9	18,8	1,42

FONTE: OCSE.

Tab. 5/5

CONTO ECONOMICO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

	1960			1970		
	Dati assoluti (miliardi)	% delle uscite	% delle correnti	Dati assoluti (miliardi)	% delle uscite	% delle correnti
Consumi collettivi	2.632	43,56		7.333	39,42	
di cui: redditi da lavoro			12,17			12,66
dipendente	1.928	31,91	8,91	5.614	30,18	9,70
Interessi	359	5,94	1,66	1.080	5,80	1,87
Prestazioni sociali	2.719	45,00	12,57	9.020	48,49	15,58
Contributi alla produzione	315	5,21	1,46	940	5,05	1,62
Trasferimenti all'estero	17	0,28	0,08	227	1,22	0,39
Uscite correnti	6.042	100,00	27,93	18.600	100,0	32,12
Investimenti lordi	821		3,80	1.828		3,16
Trasferimenti in conto capitale	177		0,82	898		1,55
Prodotto interno lordo (PIL)	21.632		100,00	57.937		100,00
						114.215

	1975			1977			1978		
	% delle uscite correnti	% del PIL	Dati assoluti (miliardi)	% delle uscite correnti	% del PIL	Dati assoluti (miliardi)	% delle uscite correnti	% del PIL	
Consumi collettivi	33,75	13,89	23.875	33,54	13,88	28.384			
di cui: redditi da lavoro dipendente									
Interessi	25,17	10,36	18.180	25,53	10,57	21.840	33,09	14,37	
Prestazioni sociali	10,39	4,28	8.400	11,80	4,88	10.202			
Contributi alla produzione	48,98	20,16	33.388	46,90	19,41	40.400	25,46	11,06	
Trasferimenti all'estero	5,97	2,46	4.078	5,73	2,3	5.200	11,89	5,17	
Uscite correnti	0,91	0,37	1.488	2,03	0,84	1.600	47,09	20,46	
Investimenti lordi	100,00	41,15	71.189	100,00	41,39	85.786	6,06	2,63	
Trasferimenti in conto capitale		3,70	6.803		3,96	7.898	1,87	0,81	
Prodotto interno lordo (PIL)		3,48	3.901		2,27	2.900	100,00	43,44	
		100,00	172.046		100,00	197.500		3,99	
								1,47	
								100,00	

FONTE: Elaborazioni su dati di contabilità nazionale; per il 1977, stime provvisorie; per il 1978, estrapolazioni corrette sulle tendenze degli ultimi anni.

Tab. 5/6

SPESE STATALI: PREVISIONI DI COMPETENZA E DI CASSA AGGREGATE

Voci	1977		1978		
	Previsioni di competenza Iniziali	Previsioni di competenza Rettificate	Previsioni di cassa	Previsioni competenza iniziali	Previsioni cassa 31.3.78
	31.7.76	31.10.77	31.7.76	31.10.77	
Spese correnti	36.254	45.890		42.200	60.750
Spese per il personale	10.867	12.699		11.200	12.100
Trasferimenti	13.819	21.026		19.700	22.050
Interessi	5.650	7.081		7.500	7.700
Spese in conto capitale	9.656	12.613		10.400	10.100
Trasferimenti	6.277	8.506		6.400	6.150
Spese finali	45.910	58.503	49.600	52.600	56.300
					13.950
					7.258
					57.600
					74.700

FONTE: Elaborazioni su dati di bilancio, della Relazione previsionale e programmatica per il 1978, e del Ministero del Tesoro.

LA POLITICA TRIBUTARIA

1. Il prelievo tributario e la sua composizione

Si è visto che, mentre i livelli di spesa pubblica come quota del reddito nazionale sono paragonabili a quelli degli altri paesi europei industrializzati, la pressione fiscale è rimasta notevolmente più bassa: da questa situazione deriva l'ampiezza del deficit pubblico che per più vie influenza pesantemente l'economia italiana.

Limitandoci dunque al prelievo fiscale, tentiamo adesso in primo luogo di dare un quadro della situazione, quale risulta dai più recenti dati disponibili, attraverso un confronto con altri paesi e attraverso un'analisi comparata delle tendenze degli ultimi anni. Su questa base, tenteremo poi di fornire alcune considerazioni sugli obiettivi tradizionalmente assegnati al sistema tributario, e qualche indicazione sulle possibili linee di intervento.

Un quadro sintetico della situazione, per quanto riguarda il livello relativo (come quota del prodotto nazionale) e la struttura del prelievo fiscale, in Italia e in gruppi omogenei di altri paesi, è offerto nelle tabelle 6.1 e 6.2. Da esse risultano con chiarezza le caratteristiche distintive del caso italiano: una bassa pressione fiscale, al cui interno prevalgono i contributi sociali, mentre relativamente esiguo è il gettito delle imposte personali sul reddito. Per quanto riguarda la pressione fiscale, infatti, l'Italia occupa il posto più basso fra i paesi europei industrializzati, presentando un livello delle entrate tributarie, come quota del prodotto nazionale lordo, più vicino

a quello medio dei paesi industrializzati non europei, cioè a paesi con una storia economica e tradizioni sociali ben diverse dalle nostre. D'altra parte, del tutto atipica, anche rispetto a tali paesi, si presenta la struttura del nostro prelievo fiscale, che indurrebbe semmai ad accostare il caso italiano a quello dei paesi europei in via di sviluppo (Grecia, Portogallo, Spagna): in tal modo viene posta in luce, per quanto riguarda il sistema tributario italiano, l'arretratezza istituzionale che nell'economia italiana si cela dietro la facciata dello sviluppo industriale.

Le differenze fra l'Italia e gli altri paesi europei industrializzati erano cresciute negli anni precedenti il '74, sia per quanto riguarda il livello della pressione fiscale sia per la struttura del prelievo; ma, come risulta dalla tabella 6.1, le differenze tra i tassi di variazione relativi all'Italia e quelli relativi alla media dei paesi europei industrializzati si sono andate via via riducendo, ed è possibile che negli anni più recenti (1975-76) si sia realizzata un'inversione di tendenza, con un relativo accostamento del sistema tributario italiano a quello degli altri paesi Cee. Così, nel periodo 1965-67, la quota del prelievo fiscale sul reddito nazionale ha registrato in Italia un aumento pari a meno della metà di quello verificatosi in media nei paesi industrializzati, mentre fra il 1972 e il 1974 l'aumento della quota italiana è stato pari ai tre quarti di quello medio; per quanto riguarda la quota dell'imposta personale sul reddito, l'aumento in Italia è stato pari, nel primo periodo, a meno di un settimo, e, nel secondo periodo, ai nove decimi dell'aumento registrato in media nei paesi europei industrializzati.

Nel complesso, come risulta dalla tabella 6.1, nel periodo 1965-75 la quota delle entrate tributarie sul prodotto interno lordo resta relativamente stabile. Per dare un giudizio su questa circostanza, occorre tener conto di due elementi: in primo luogo, che la pressione tributaria in Italia era relativamente bassa fin dall'inizio del periodo, e che il divario già esistente nel 1965 rispetto alla media degli altri paesi europei industrializzati è andato man mano crescendo fino al 1974; in secondo luogo, che nello stesso

periodo alla relativa stabilità della pressione tributaria si è accompagnata una rilevante espansione della spesa pubblica, che nel '74 è giunta a costituire il 40% circa del prodotto nazionale lordo a prezzi di mercato.

La crescita del prelievo tributario complessivo come quota del prodotto interno lordo tra il 1965 e il 1975 è stata quindi in Italia inferiore a quella di tutti gli altri paesi industrializzati, esclusi la Francia e il Giappone, ed è stata inoltre concentrata prevalentemente nel secondo quinquennio. In questo secondo quinquennio, inoltre, anche la composizione del prelievo tributario complessivo risulta modificata in modo consistente a favore delle entrate costituite da contributi sociali effettivi rispetto a quelle costituite da imposte. È vero che questa sembra una tendenza comune ai nove paesi della Cee (con la sola eccezione della Danimarca, dove i contributi sociali rappresentano una percentuale irrilevante del prelievo complessivo). Tuttavia, come risulta dai dati elaborati dall'ufficio statistico delle Comunità europee riportati nella tabella 6.2, l'Italia è non solo il paese dove i contributi sociali effettivi rappresentavano già nel 1970 la quota più elevata del gettito complessivo, ma è anche il paese dove essi hanno subito il più forte incremento tra il 1970 e il 1975, con conseguenze negative per i costi di produzione delle imprese e per i redditi da lavoro dipendente.

Negli ultimi anni la situazione sembra avviata a modificarsi lentamente a favore di un rapporto più equilibrato, come risulta dai dati contenuti nella tabella 6.3. Lo stesso discorso vale per quanto riguarda il rapporto fra imposte dirette e imposte indirette: il peso delle prime è certamente cresciuto in Italia nel corso degli ultimi anni, pur rimanendo ancora il più basso (esclusa la Francia) tra i nove paesi della Cee. Inoltre, il peso relativo delle imposte dirette sulle entrate totali statali tende a ridursi passando dalla fase degli accertamenti (competenza) a quella degli incassi (cassa); e l'opposto accade per le imposte indirette, come risulta dai dati della tabella 6.4.

Sembra anche, benché manchino finora dati comparabili, che il ritmo di aumento della pressione tributaria

in Italia abbia superato negli ultimi anni quello degli altri paesi europei industrializzati, e che la composizione del prelievo si sia modificata a favore di un maggiore peso dell'imposizione diretta. Da dati recentemente resi noti dal ministero delle finanze risulta, ad esempio, che nel '76, rispetto al '75, l'Irpef (imposta sul reddito delle persone fisiche) è aumentata del 55% in termini di cassa e del 59% in base agli accertamenti; ancor più rapida (+ 116% in un anno) è stata la crescita del gettito dell'imposta sostitutiva dei redditi da capitale, su cui però ha in parte influito il doppio pagamento verificatosi nell'anno per le imposte sugli interessi bancari, a causa dell'anticipo nei versamenti richiesti dalle banche; mentre un aumento inferiore, ma pur sempre sostenuto, ha registrato il gettito dell'Iva (+ 41%), favorito dall'aumento in valore delle importazioni.

Se da questo punto di vista si può riscontrare un accostamento della situazione italiana a quella degli altri paesi europei industrializzati, occorre però ricordare che altre distorsioni permangono anche nell'evoluzione più recente. Dai dati elaborati dal ministero delle finanze risulta infatti che l'alto peso relativo dei contributi sociali e il basso peso relativo delle imposte personali sul reddito corrispondono a una struttura del prelievo fiscale relativamente più sfavorevole ai redditi da lavoro dipendente, sui quali in Italia si accentra il peso di entrambi i tipi di tributi. Nel 1976, ad esempio, l'imponibile dell'Irpef è costituito per più dell'80% dai redditi da lavoro dipendente; del tutto trascurabile è il contributo dei redditi da lavoro autonomo, che corrispondono a poco più della metà dei redditi da fabbricati, e a meno di un quarto dei redditi da impresa minore.

2. Margini di manovra e condizionamenti sociali

Una situazione quale quella sopra delineata pone vari problemi, e può offrire lo spunto a valutazioni contrastanti. Ciò si verifica anche per il giudizio complessivo da dare

sul sistema tributario italiano: alcuni (Ocse, ad esempio) hanno sostenuto che il basso livello della pressione tributaria italiana, e in particolare delle imposte personali sul reddito, costituisce un elemento positivo, per la maggiore libertà di manovra dello strumento fiscale che ne deriverebbe.

In una situazione quale quella italiana, infatti, dovrebbe esservi spazio per una riduzione degli oneri sociali compensata da un aumento dell'imposizione diretta, manovra questa che può favorire la competitività dei prodotti italiani sui mercati internazionali, contenendo la dinamica del costo del lavoro.

Noi riteniamo viceversa che il giudizio da dare riguardo al sistema tributario italiano sia negativo, in quanto ci sembra che le sue caratteristiche particolari siano un indice dei vincoli posti dalla struttura economica e sociale del nostro paese all'impiego dello strumento fiscale, più che corrispondere a un margine di manovra disponibile per l'operatore pubblico. Ciò non significa, naturalmente, che la situazione attuale debba essere accettata come imm modificabile; occorre però riconoscere che sono improbabili, in quanto politicamente molto costose, modifiche nella struttura del prelievo tributario di vaste dimensioni e sufficientemente rapide da essere utilizzate come elemento di una manovra congiunturale. Questo giudizio sembra confortato, fra l'altro, dalla concentrazione del prelievo nell'area del reddito da lavoro dipendente che deriva, come abbiamo ricordato sopra, sia dall'elevata quota dei contributi sociali sul totale del prelievo fiscale, sia dalla composizione interna dell'imponibile Irpef. Come vedremo meglio più avanti, ciò limita le possibilità di ricorso alle vie tecnicamente più rapide di aumento di prelievo, come un aumento delle aliquote Irpef.

Un giudizio complessivo sulla situazione italiana, comunque, non può prescindere da una definizione degli obiettivi attribuibili allo strumento tributario.

Tradizionalmente, alla politica tributaria si attribuiscono più obiettivi, da quello della redistribuzione del reddito a quello del controllo della domanda globale. Ma,

in base a un noto principio di politica economica, il numero degli obiettivi non può superare quello degli strumenti. Così, chi critica il tentativo di utilizzare a fini perequativi il meccanismo della scala mobile o la politica delle tariffe pubbliche, sostenendo che l'obiettivo di una redistribuzione del reddito in senso più egualitario va affidato esclusivamente allo strumento tributario, dovrebbe chiarire la compatibilità fra il perseguimento di tale obiettivo e quello, tradizionalmente affidato in modo prevalente se non esclusivo al prelievo fiscale, del finanziamento della spesa pubblica.

Queste difficoltà potrebbero essere superate almeno in parte grazie alla possibilità di articolare la politica tributaria; ma restano diversi altri problemi, alcuni comuni ai vari paesi industrializzati, altri specifici dell'Italia. Fra i primi, ricordiamo solo i limiti posti alla manovra tributaria, in un'economia aperta, dalla necessità di evitare ampi deflussi di capitale: una politica efficace di redistribuzione del reddito, ad esempio, può richiedere fra l'altro un'imposizione sui trasferimenti a titolo ereditario, tale da incentivare, in assenza di efficaci accordi internazionali, lo spostamento all'estero di ingenti patrimoni. Fra i secondi, ricordiamo le rigidità di natura economica e sociale che ostacolano un rapido adeguamento dell'Italia ai livelli di pressione fiscale e alla struttura di prelievo prevalenti negli altri paesi europei industrializzati.

3. Possibilità di una nuova politica tributaria

È comunque indubbio, di fronte alla situazione sopra descritta, che occorre tendere in Italia ad aumentare la pressione tributaria (tenendo conto anche del fatto che, per quanto si possa contenere la dinamica della spesa, è utopistico ed errato pensare a una sua riduzione come quota del reddito nazionale), e che l'aumento del prelievo fiscale deve avvenire senza che la sua struttura ne risulti ancor più squilibrata, rispetto alla media dei paesi europei industrializzati.

Ciò significherebbe, a prima vista, che almeno una parte del maggior prelievo dovrebbe venire dall'imposta personale sul reddito; ma occorre tener conto dell'esistenza di varie difficoltà al riguardo, fra cui quella sopra segnalata relativa al fatto che il peso di tale imposta si concentra sul reddito da lavoro dipendente. Inoltre, un aumento delle aliquote Irpef è abbastanza difficile nel caso dei redditi di medie dimensioni, per i quali a causa dell'elevata progressività vigono elevate aliquote marginali (cioè l'imposta aumenta molto rapidamente al crescere del reddito), anche in presenza di aliquote medie (rapporto fra imposta e reddito) sufficientemente contenute. Sulle classi medie di reddito da lavoro dipendente viene così a gravare un notevole *fiscal drag* (o drenaggio fiscale): in un periodo di elevata inflazione, se i redditi monetari aumentano in proporzione all'aumento dei prezzi, il reddito personale reale al netto delle imposte diminuisce, perché le imposte aumentano più rapidamente del reddito, a causa dell'applicazione di aliquote sempre più elevate. L'operare del *fiscal drag* verrebbe accentuato, in misura forse intollerabile, da un aumento delle aliquote sui redditi medi.

Allo stesso tempo, il gettito dell'Irpef sui redditi alti è troppo modesto, fin quando si riesce a colpire quasi esclusivamente i redditi da lavoro dipendente, perché si possa sperare di ottenere risultati significativi con un aumento delle aliquote relative a tali redditi. Se si accettano come immodificabili tali condizioni, è ovvio che risulta impossibile aumentare in modo consistente il gettito dell'Irpef se non si accresce la pressione fiscale sui redditi bassi (quelli inferiori ai 6-8 milioni annui). Al riguardo è stato ricordato che risultati significativi si potrebbero ottenere, senza ritocchi alle aliquote, attraverso una riduzione dei minimi imponibili e delle detrazioni ammesse: secondo alcuni calcoli, infatti, tali elementi determinano una riduzione del gettito effettivo a solo il 63% circa del gettito potenziale.

Ricordiamo, comunque, che la pressione dell'imposta personale sul reddito si concentra non tanto sui redditi

da lavoro in generale, quanto soprattutto su una particolare classe all'interno di tale categoria, e cioè i redditi da lavoro dipendente palese. Fra i redditi da lavoro dipendente irregolare (o lavoro « nero »), e quelli da lavoro autonomo, vi è infatti una vasta area di evasione. I lavoratori autonomi in Italia sono ancora molti (nel '74 rappresentavano il 29% del totale degli occupati, rispetto al 19% della Francia, al 15% della Germania, al 12% degli Usa e all'8% della Gran Bretagna), e sono concentrati principalmente nei settori commerciale e agricolo, dove l'accertamento è più difficile. Inoltre, non solo la lotta all'evasione richiede in tal caso un maggior impiego di mezzi, ma è anche più costosa politicamente: la resistenza democristiana all'introduzione di forme efficaci di controllo, come i registratori-certificatori di cassa per i commercianti accompagnati da controlli incrociati Iva-Irpef, e l'assenza di pressioni decise a favore di tali provvedimenti da parte anche di ampi settori di forze di sinistra, sono spiegabili solo in termini elettoralistici.

Nel complesso, si deve riconoscere che non esiste molto spazio disponibile, nel breve periodo, per finanziare una fiscalizzazione degli oneri sociali con un aumento dell'imposta personale sul reddito. I margini disponibili, comunque, possono essere accresciuti nel medio e lungo periodo, in particolare attraverso l'adozione di misure efficaci di lotta all'evasione (come, per esempio, l'accertamento per campione sui professionisti sulla base degli albi professionali e non delle dichiarazioni). Nel frattempo, è inutile farsi eccessive illusioni sulle possibilità di evitare che un eventuale aumento dell'imposta personale sul reddito venga a gravare principalmente sui redditi da lavoro dipendente palese.

Ovvii motivi di opportunità politica e di equità sociale suggeriscono allora di integrare gli interventi diretti ad accrescere il gettito dell'Irpef con un insieme di misure rivolte ad aumentare la pressione fiscale sui redditi non da lavoro dipendente. In tale direzione, gli interventi principali dovrebbero riguardare l'introduzione di un'imposta patrimoniale (che per semplicità potrebbe essere riferita

ai soli patrimoni immobiliari, sul modello delle *property tax* o delle *local rates* dei paesi anglosassoni che colpiscono chi gode effettivamente dell'immobile, e che darebbe un buon gettito anche con aliquote estremamente contenute) e di imposte differenziali sui beni indicativi della capacità contributiva (autovetture, natanti, velivoli). Occorrerebbe poi ampliare l'area di applicazione dell'Irpef, includendo nella definizione di reddito, ad esempio, gli incrementi di valore patrimoniale. Notevole cautela, a causa del forte indebitamento a breve sull'estero e della difficile situazione della bilancia dei pagamenti, occorre invece per quanto riguarda la tassazione degli interessi bancari. Tuttavia, dati i considerevoli livelli raggiunti dagli utili bancari (dipendenti dal maggior potere di mercato delle banche, dopo un periodo di diminuzione della quota dei profitti industriali e quindi dell'autofinanziamento delle imprese), può essere opportuno maggiorare le aliquote dell'Irpeg (imposta sul reddito delle persone giuridiche) per le aziende di credito (mentre viceversa si potrebbe pensare a una riduzione delle aliquote Irpeg per le imprese manifatturiere, limitatamente agli utili reinvestiti).

Non vi sono dunque rimedi facili per migliorare il sistema tributario italiano; e soprattutto non vi sono misure politicamente neutrali, che non incidano sugli interessi di qualche gruppo sociale o economico. Ma la situazione è tale da richiedere decisione e chiarezza nelle scelte, nel campo del prelievo fiscale come nel campo economico e politico in generale.

4. *Il problema della finanza locale*

Un problema di particolare importanza e urgenza nel campo della finanza pubblica, e sul quale non si possono più rinviare le scelte, è costituito dalla critica situazione finanziaria degli enti locali. Entro il 1977 si sarebbe dovuto provvedere, in base alla legge delega per la riforma tributaria, a definire le fonti di finanziamento dei comuni e delle province « in relazione alla riforma tributaria e

alle funzioni e ai compiti che col nuovo ordinamento risulteranno assegnati per legge agli enti medesimi ». Ma i termini previsti sono trascorsi, e le proposte di riforma della finanza locale presentate dalle maggiori forze politiche non sono ancora state discusse; si è solo provveduto ad adottare alcuni provvedimenti-tampone.

Le difficoltà che si incontrano nell'affrontare i problemi della finanza locale non sono soltanto di natura tecnica, e derivano anche dalla tendenza, sempre più diffusa in molti paesi, a condizionare l'attività complessiva degli enti locali alle esigenze della politica economica di controllo della domanda. I motivi per i quali si è giunti a contrapporre le politiche per l'occupazione a livello nazionale all'estensione e anche al semplice mantenimento delle autonomie locali sono numerosi, e qui basta ricordarne due tra i più importanti: il primo connesso ai nuovi problemi di controllo dell'economia per il mantenimento di determinati livelli di attività in paesi « piccoli » dopo la crisi petrolifera, e il secondo legato ai diversi aspetti che ha assunto la crisi finanziaria degli enti locali in molti paesi occidentali.

Gli avvenimenti successivi al '68 hanno messo in sempre maggiore evidenza l'insufficienza di una politica economica diretta a controllare il livello della domanda aggregata quando manchi il consenso delle parti sociali sulla ripartizione del prodotto nazionale o manchi il consenso internazionale sui saggi di sviluppo o i livelli di attività economica dei singoli paesi facenti parte della comunità internazionale. Accanto a questi limiti generali, che riducono drasticamente il significato di ogni forma di politica di controllo indifferenziato della domanda, una politica di questo tipo si rivela inadeguata quando, oltre a quello della stabilità, ci si prefigge anche l'obiettivo di un certo volume di investimenti o si richiede il rispetto di determinati vincoli in materia di equilibrio di bilancia dei pagamenti o di aumento dei prezzi. Questa particolare insufficienza della politica di controllo della domanda è apparsa inoltre accentuata in tutti i casi in cui è stata richiesta la « regolazione fine » dell'andamento economico

(e la probabilità di sbagliare in difetto o in eccesso era molto elevata), e quando si è voluto realizzare, insieme al controllo aggregato della spesa complessiva, anche una manovra territorialmente o settorialmente selettiva.

La riconosciuta insufficienza di una politica di controllo della domanda non significa però che ci si possa disinteressare del grado di utilizzazione delle risorse nazionali (o del modo in cui questo viene influenzato dal livello della spesa complessiva). In molti paesi piccoli o dipendenti, ciò ha portato — in presenza di un forte peggioramento delle ragioni di scambio internazionali, di un volume crescente di debiti con l'estero, di pressioni inflazionistiche di varia origine o natura e di ostacoli all'impiego di misure amministrative di intervento — all'adozione di una politica di controllo della domanda tendenzialmente restrittiva, e comunque al tentativo di fissare livelli rigidi per il valore di alcune variabili aggregate (come l'ammontare complessivo della spesa pubblica o l'espansione del credito totale interno). Per il modo in cui si è proceduto alla fissazione di questi valori, e per i meccanismi adottati al fine di assicurarne il rispetto, gli enti locali hanno visto tendenzialmente ridotta la propria autonomia finanziaria (che sarà definita più avanti) o, nell'esercizio di tale autonomia, sono entrati in conflitto con le esigenze del processo di accumulazione.

Ciò è accaduto proprio mentre la crisi finanziaria (come equilibrio fra entrate e spese finali di bilancio) degli enti locali non solo diveniva quantitativamente più vistosa, ma assumeva anche aspetti qualitativamente diversi: mentre fino agli anni Sessanta si poteva ritenere che la crisi degli enti locali fosse una crisi « da sviluppo », dalla fine degli anni Sessanta essa ha assunto sempre più le caratteristiche di una « crisi da inflazione ».

Infatti, nel primo periodo la relativa insufficienza delle entrate degli enti locali a coprire un volume rapidamente crescente di spese non era altro, nella maggior parte dei casi, che una delle tante « facce nascoste » del rapido sviluppo economico di questo secondo dopoguerra; rifletteva cioè i problemi creati dai massicci spostamenti

territoriali e settoriali della popolazione, dal processo di concentrazione urbana e dalle conseguenti pressanti domande di servizi pubblici locali.

Ciò, insieme al manifestarsi di fenomeni di *fiscal drag* a livello di governo centrale (consistente nel fatto che, data la struttura delle sue entrate e spese, il bilancio del governo centrale esercita un'influenza progressivamente deflazionistica in presenza di un processo di crescita economica), ha portato, in quasi tutti i paesi occidentali, ad accrescere la partecipazione degli enti locali alle entrate dei governi centrali, basandosi sulla constatazione che « lo sviluppo economico procura denaro al governo centrale e problemi agli enti locali ». Si spiega così l'impostazione allora data ai problemi della finanza locale prevalentemente in termini di partecipazione alle entrate del governo centrale; insieme ad altre condizioni specifiche della situazione italiana di quegli anni, ciò spiega perché, in sede di attuazione delle regioni e di riforma tributaria, si accentuò in Italia l'impostazione della finanza locale come finanza derivata o di trasferimento.

Se la « crisi da sviluppo » della finanza locale ha portato a una formulazione dei rapporti tra i diversi livelli di governo basata pressoché esclusivamente sui trasferimenti dal governo centrale, non è ancora chiaro dove porterà l'attuale « crisi da inflazione », che si manifesta nell'incontrollabilità della dinamica della spesa monetaria e nella crescente prevalenza dei fattori finanziari in questa dinamica. Il processo inflazionistico, cioè, provoca, anche a parità di volume dei servizi locali prestati, un'inevitabile spinta all'aumento delle uscite di bilancio, cui non si accompagna un corrispondente aumento delle entrate; si rende allora inevitabile il ricorso all'indebitamento che, come si è visto nel capitolo III a proposito delle imprese, innesca un processo di dilatazione automatica della spesa per interessi e rimborso di debiti che è causa ed effetto della necessità di ricorrere all'accensione di nuovi prestiti (nel caso italiano, com'è noto, questo processo è stato accentuato dalla necessità e dall'onerosità del ricorso ad anticipazioni di cassa).

È superfluo ricordare qui l'andamento e il livello raggiunto dall'indebitamento degli enti locali in questi ultimi anni. Per quanto riguarda l'onere di interessi, basterà citare alcune cifre: fin verso la metà degli anni Sessanta, le spese per interessi hanno rappresentato, per il complesso dei comuni e delle province, intorno al 10% del totale delle spese correnti, poi sono salite al 16-17% all'inizio degli anni Settanta e hanno superato il 20% a partire dal 1975 (si tenga presente che, nello stesso anno, le spese per il personale in servizio e in quiescenza superavano di poco il 30%). Ma se ciò è quanto accade nel complesso dei comuni e delle province, la tendenza squilibrante risulta più evidente nei grossi comuni: ad esempio il bilancio del comune di Roma per il '77 prevede un totale di spese correnti per 1.441 miliardi, di cui 225 miliardi costituiscono spese di personale e ben 536 spese per interessi.

5. Le condizioni minime dell'autonomia

Gli elementi finora ricordati (in particolare, la tendenza alla centralizzazione nella condotta della politica economica derivante dalla constatata inadeguatezza delle tradizionali misure di controllo della domanda, e l'origine inflazionistica dell'attuale crisi finanziaria degli enti locali) vanno tenuti presenti se si vogliono comprendere i termini che assume oggi l'apparente conflitto tra politica dell'occupazione e autonomia locale nel processo di programmazione dei flussi finanziari dell'economia.

Se le condizioni descritte nei paragrafi precedenti corrispondono alla situazione attuale dell'economia e degli enti locali in Italia, si pone il problema di come andrebbero formulati i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo in modo da attenuare, se non da risolvere, il conflitto tra il perseguimento di politiche nazionali per lo sviluppo e l'occupazione da un lato, e il mantenimento e l'ampliamento di spazi di autonomia finanziaria per gli enti locali.

Per vedere quale grado di autonomia finanziaria sia presente in un certo ordinamento, occorre valutare il controllo esercitato su ciascuno dei seguenti tre elementi: il volume di spesa pubblica di propria competenza, i tempi di esecuzione della spesa e la scelta delle forme di finanziamento della spesa stessa. Il controllo su tutti e tre questi elementi non sarà mai completo da parte degli enti locali, ma non potrà mai essere completamente annullato, se non si vuole impedire del tutto alle diverse collettività locali la manifestazione di scelte diverse in ordine alla ripartizione di risorse tra beni privati e beni pubblici, e all'interno di questi ultimi. Se si vorrà lasciare un margine di autonomia agli enti locali, il controllo sul volume della spesa pubblica complessiva, sui suoi tempi di esecuzione e sulle forme di finanziamento non potrà spettare esclusivamente e pienamente al governo centrale.

In quale misura, nella realtà, il controllo sui diversi elementi è esercitato dal governo centrale e dagli enti locali, risulta non soltanto guardando quanto è scritto nelle leggi, ma soprattutto osservando qual è il valore del rapporto di sostituzione che esiste di fatto nel controllo dei tre elementi da parte degli enti locali. Accade, infatti, che la variazione di uno degli elementi (per esempio, l'aumento dell'ammontare di spesa pubblica controllata dagli enti locali) è di solito « compensata » da una variazione di segno opposto in qualche altro elemento (per esempio, dall'allungamento dei tempi di esecuzione della spesa o dall'introduzione di vincoli sulle forme del suo finanziamento). Per valutare il risultato netto sull'autonomia dell'ente locale, quindi, bisogna tener conto contemporaneamente di tutte queste variazioni.

Il problema centrale della finanza locale quale si pone oggi può allora essere riformulato nei seguenti termini: a causa delle circostanze sopra indicate (soprattutto dell'insufficienza delle politiche di controllo indifferenziato della domanda e del carattere inflazionistico della crisi degli enti locali), i rapporti di sostituzione fra i tre elementi costitutivi dell'autonomia locale sono divenuti progressivamente sempre più rigidi.

Per allentare i vincoli esistenti nei rapporti fra i tre elementi che caratterizzano l'autonomia finanziaria locale sono stati suggeriti diversi espedienti, e in particolare si è concentrata l'attenzione sui modi per ridurre i tempi tecnici e procedurali della spesa degli enti locali. Ma ciò può servire a poco finché i tempi complessivi della spesa locale continueranno a essere influenzati in misura determinante dalle modalità di finanziamento. Un maggior controllo sulla scelta delle modalità di finanziamento diviene allora una condizione preliminare per ampliare la sfera di autonomia degli enti locali. Ma è possibile, e in quali forme, questo maggior controllo da parte degli enti locali senza che esso entri in contrasto con le esigenze di finanziamento di un volume determinato di investimenti produttivi e senza che entri, quindi, in conflitto con una politica di espansione dell'occupazione?

Riteniamo che tre condizioni debbano comunque essere realizzate per consentire, sul piano finanziario, un'attenuazione, se non l'eliminazione, di questo conflitto nelle presenti circostanze. La prima condizione è la rimozione, tendenzialmente totale, delle conseguenze provocate dall'inflazione sui bilanci degli enti locali. La seconda condizione riguarda la modifica sostanziale delle fonti di finanziamento dell'attività degli enti locali. La terza condizione, infine, consiste nell'assicurare la partecipazione, in sedi e forme appropriate, degli enti locali al processo di programmazione dei flussi finanziari a livello nazionale.

Il rispetto della prima condizione è reso necessario dal fatto che se, com'è prevedibile, persisteranno forti tensioni inflazionistiche, lo squilibrio tra spese direttamente o indirettamente indicizzate e entrate che non lo sono (o lo sono in misura molto minore) spingerà inevitabilmente gli enti locali a ricorrere a forme sempre più onerose di indebitamento. Si tratta quindi di spezzare immediatamente la spirale indebitamento-spese per interessi-ulteriore indebitamento, che già soffoca i bilanci degli enti locali, per poi evitare che possa riprodursi. Il decreto sul consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province può essere considerato un primo ti-

mido passo in questa direzione, pur con varie insufficienze.

La seconda condizione riguarda la revisione completa delle fonti di finanziamento degli enti locali, basate finora prevalentemente sui trasferimenti da parte del governo centrale e sul ricorso all'indebitamento. Il ruolo dei trasferimenti da parte dell'amministrazione centrale rimarrà fondamentale, anche se, per i motivi anzidetti e per altri motivi tecnici, esso andrà ridimensionato: non solo quantitativamente, ma anche modificando la proporzione fra trasferimenti condizionati e trasferimenti non condizionati, così come andrà modificata la proporzione fra trasferimenti a fini perequativi e trasferimenti diretti a garantire certi livelli minimi di servizio uniformemente prestati dai diversi enti locali.

Anche il ricorso all'indebitamento avrà spazi di espansione sempre più ristretti, e in particolare è prevedibile che esso venga strettamente regolato (come risulta anche dalle disposizioni contenute nei disegni di legge in materia di riforma della finanza locale presentati dal Partito socialista e dal Partito comunista). Sarà quindi non solo auspicabile ma necessario che, per ridare una possibilità di scelta fra diverse forme di finanziamento agli enti locali, si permetta loro di espandere il peso relativo dei tributi propri e, tra questi, di quelle forme di imposizione che appaiono più appropriate, anche in prospettiva, come le imposte sulle proprietà immobiliari e su alcuni consumi finali.

La rimozione delle conseguenze dell'inflazione sui bilanci degli enti locali e la modifica sostanziale delle fonti di finanziamento della loro attività non basteranno da sole a restituire una funzione agli enti locali nel campo della politica dell'occupazione, se non verrà rispettata anche la terza condizione sopra indicata, cioè la partecipazione effettiva degli stessi enti alla programmazione dei flussi finanziari per l'intera economia.

La partecipazione alla programmazione dei flussi finanziari è possibile solo nell'ambito di un'attività di programmazione economica, che non pretenda di essere la

prefigurazione completa e l'anticipazione precisa del futuro, ma solo la definizione, da parte dei diversi livelli istituzionali, di una propria linea di condotta coerente rispetto a eventi esterni incerti, linea di condotta definita come un insieme coordinato di interventi delle autorità responsabili diretti a realizzare secondo scadenze prefissate determinati obiettivi economici e sociali.

La finanza pubblica « unitaria » richiede un'attività di programmazione cui partecipino anche gli enti locali essenzialmente per due motivi. Il primo consiste nel fatto che la manovra di bilancio, e quindi la determinazione dei flussi finanziari, è soltanto uno degli strumenti della politica economica complessiva che può prefiggersi di realizzare una molteplicità di obiettivi, e perciò l'impiego di questa manovra va valutato insieme all'impiego di tutti gli altri strumenti di cui si dispone a qualsiasi livello. Il secondo motivo discende dal primo, e si riflette nella richiesta più volte avanzata dagli enti locali di partecipare al processo di determinazione del bilancio statale; poiché in tale processo si deve tener conto degli obiettivi di breve e di medio periodo della politica economica, gli enti locali verrebbero così a partecipare all'attività di programmazione a livello nazionale, una volta elaborato un proprio programma di politica economica.

La realizzazione delle tre condizioni ricordate (l'eliminazione dell'influenza dell'inflazione sulla crisi attuale degli enti locali, la riforma della finanza locale per modificare la struttura delle fonti di finanziamento degli stessi enti, e la partecipazione degli enti locali alla programmazione dei flussi finanziari con una qualche attività di coordinamento di politica economica a livello nazionale) incontra difficoltà e ostacoli notevoli, accresciuti dal fatto che le tre condizioni debbono essere realizzate contemporaneamente, perché la realizzazione isolata di ciascuna di esse non sarebbe sufficiente per risolvere il conflitto oggi esistente fra attività autonoma degli enti locali e politica dell'occupazione. Ma, anche se molto difficile, la realizzazione di quelle tre condizioni va oggi perseguita con il massimo impegno, per evitare che il riacutizzarsi del con-

flitto porti a un'artificiosa contrapposizione fra autonomisti e centralizzatori (e tra forze politiche che ritengono di controllare in maggior misura gli enti locali o il governo centrale). Si eviterebbe così anche il rischio di far apparire gli enti locali come responsabili, con la loro « dissennata » condotta finanziaria, del mancato perseguimento di più elevati livelli di occupazione; o di far apparire l'alto numero di disoccupati, con la loro richiesta di interventi a livello nazionale, come responsabili della compressione dell'autonomia degli enti locali. Poiché le cause della crisi degli enti locali, da un lato, e della crisi economica, dall'altro, sono diverse e molto più profonde e complesse, è pretestuoso e pericoloso accentuare questo conflitto.

Tab. 6/1

PRELIEVO TRIBUTARIO COMPLESSIVO IN ALCUNI PAESI CEE E OCSE

	% del prodotto interno lordo			(c)-(a)	(c)-(b)	Saggi di incremento			1970/75		
	1965	1970	1975			Nominali		% Media	Reali		% Media
	(a)	(b)	(c)			% Tot.	% Tot.		% Tot.	% Tot.	
Belgio	30,8	35,3	41,4	10,6	6,1	110,4	16,0	40,1	40,1	7,0	
Danimarca	30,2	41,0	43,0	12,8	2,0	97,7	14,6	25,6	25,6	4,7	
Francia	35,4	35,4	36,9	1,5	1,5	90,5	13,8	23,2	23,2	4,3	
Germania	31,4	32,4	35,2	3,8	2,8	66,7	10,8	20,7	20,7	3,8	
Italia	29,2	30,3	32,3	3,1	2,0	105,7	15,5	18,2	18,2	3,4	
Olanda	35,5	39,8	46,9	11,4	7,1	110,8	16,1	36,8	36,8	6,4	
Gran Bretagna	31,1	37,9	36,8	5,7	-1,1	97,2	14,6	7,1	7,1	1,4	
Austria	34,3	36,1	39,3	5,0	3,2						
Canada	25,9	32,1	34,0	8,1	1,9						
Giappone	18,1	19,5	20,2	2,1	0,7						
Spagna	16,0	17,2	20,3	4,3	3,1						
Svezia	35,7	40,5	46,0	10,3	5,5						
Svizzera	21,3	23,8	29,5	8,2	5,7						
Stati Uniti	26,5	30,1	30,3	3,8	0,2						

FONTE: OCSE e EUROSTAT.

Tab. 6/2 STRUTTURA COMPARATA DEL
PRELIEVO OBBLIGATORIO GLOBALE NEI
PAESI CEE 1975 e 1970 (in %)

	RF Germania		Francia		Italia		Paesi Bassi	
	70	75	70	75	70	75	70	75
I. Imposte indirette sulla produzione e sulle importazioni (1-7)	37,4	32,5	44,2	40,9	40,7	31,7	29,3	25,1
1. IVA e altre imposte generali sugli affari	16,3	14,0	25,4	23,4	13,5	14,4	14,3	14,1
2. Dazi d'importazione e prelievi agricoli	1,6	0,9	1,0	0,6	2,3	1,0	3,1	1,5
3. Imposte di fabbricazione e imposte sui consumi	10,0	8,4	8,1	6,2	18,8	13,5	8,1	6,0
4. Imposte sui servizi	1,1	0,9	2,0	1,6	2,8	1,6	0,1	0,0
5. Imposte sui terreni e fabbricati	1,2	1,1	1,4	1,3	—	—	0,3	0,2
6. Imposte di bollo di registro e sui trasferimenti	0,7	0,7	1,5	1,3	4,3	3,0	0,9	0,9
7. Altre imposte sulla produzione e sulle importazioni	6,5	6,6	4,8	6,5	1,6	1,1	2,4	2,4
II. Imposte correnti sul reddito e sul patrimonio	30,7	31,6	18,9	18,4	20,0	23,7	34,0	35,1
III. Imposte in conto capitale	0,4	0,1	0,7	0,7	0,6	0,2	0,6	0,4
IV. Totale delle imposte (I+II+III)	68,4	64,3	63,8	60,1	61,3	55,6	63,9	60,6
V. Contributi sociali effettivi	31,6	35,7	36,2	39,9	38,7	44,4	36,1	39,4
VI. Totale delle entrate tributarie e dei contributi sociali effettivi (IV+V)	100	100	100	100	100	100	100	100

FONTE: CEE (Eurostat).

[illegible]

Tab. 6/3

ENTRATE DELLA P.A.
(in miliardi di lire e in % del PIL)

	1974	%	1975	%	1976	%	1977	%	1978	%
Imposte dirette	6.643 7	21	8.373 7	22	11.894 9	30	17.183 10	27	18.150 9	25
Imposte dirette	10.870 10	34	10.962 10	30	14.635 10	25	21.578 13	34	25.600 13	36
T(Dirette + Ind.)	17.513 17	55	19.335 17	52	26.529 19	55	38.761 23	61	43.750 22	61
Contributi sociali	14.169 14	45	17.529 15	48	21.794 15	45	24.830 14	39	28.300 14	39
TT(T + Contr. soc.)	31.682 31	100	36.864 32	100	48.323 34	100	63.591 37	100	72.050 36	100

FONTE: Elaborazioni su dati ufficiali.

Tab. 6/4

ENTRATE TRIBUTARIE DELLO STATO

Voci	1974	%	1975	%	1976	%	1977 Prev. iniziali	%	Prev. rettif. 31.X.77	%	1978	%
Imposte dirette												
competenza	6.341	34	8.015	41	11.658	43	13.810	43	16.605	42	18.530	43
cassa	5.963	34	7.766	39	11.154	42			16.500	44	18.200	44
									(15.282) ¹			
Imposte indirette												
competenza	12.286	66	11.706	59	15.723	57	18.320	57	22.982	58	24.195	57
cassa	11.748	66	12.001	61	15.450	58			21.080	56	23.400	56
									(19.238) ¹			
Totale												
competenza	18.627	100	19.721	100	27.381	100	32.130	100	39.587	100	42.725	100
cassa	17.711	100	19.767	100	26.604	100	31.800	100	37.580	100	41.600	100
									(34.520) ¹			

Fonte: Elaborazioni su dati di bilancio e della Relazione previsionale e programmatica per il 1978.

1. Stime fornite nella Relazione del Ministro del Tesoro, marzo 1978.

Tab. 6/5

ENTRATE TRIBUTARIE: PREVISIONI DI COMPETENZA E DI CASSA AGGREGATE

Voci	1977		1978	
	Previsioni di Iniziali	Previsioni di compet. Rettificate	Previsioni di cassa	Previsioni compet. cassa
	31.7.76	31.10.77	31.7.76 30.9.77 31.10.77	31.3.78
Imposte dirette «naturali»	13.810	16.605 13.305	16.500	15.282 18.530 15.700
«eccezionali»		3.300		2.830
Imposte Indirette	18.320	22.982	22.480	19.238
«naturali»		22.682		24.195
«eccezionali»		300		
Entrate tributarie	32.130	39.587	31.800 38.980 37.580	34.520 42.725
				41.600

FONTE: Elaborazioni su dati di bilancio e della Relazione previsionale e programmatica per il 1978.

VII

OCCUPAZIONE: TENDENZE E PROSPETTIVE

1. *Tendenze settoriali e territoriali dell'occupazione*

Tenteremo in questo capitolo di esaminare le principali caratteristiche che il problema dell'occupazione presenta oggi in Italia, mentre il capitolo successivo sarà dedicato a una valutazione delle principali linee d'azione proposte per indirizzare nel modo desiderato il mercato del lavoro. Affronteremo il problema distinguendo sempre la situazione del Centro-Nord da quella del Mezzogiorno, in quanto, come vedremo, il problema si presenta in modo del tutto diverso nelle due aree.

Le tendenze più recenti dell'occupazione nei diversi settori di attività e nelle due aree geografiche sono considerate nella tabella 7.1. Da essa risulta un persistente calo dell'occupazione agricola, a un tasso medio del 2,9% annuo per l'Italia nel suo complesso; nel Centro-Nord la diminuzione è più rapida che nel Mezzogiorno (dove nel '76 si è avuto addirittura un incremento di 34.000 unità), e allo stesso tempo la quota degli occupati in agricoltura sul totale degli occupati è notevolmente inferiore (9,6% per il Centro-Nord contro il 26,5% per il Mezzogiorno nel '76; nello stesso anno la Francia registrava il 10% di occupati in agricoltura, la Germania il 7%, la Gran Bretagna il 2,7%). Già questo è un indice della gravità del problema occupazionale nel Mezzogiorno: poiché i motivi socio-economici del calo dell'occupazione in agricoltura sono comuni alle diverse aree del paese, come agli altri

paesi industrializzati, il ritardo del Mezzogiorno rispetto a tale tendenza è un indice delle difficoltà che gli altri settori incontrano ad assorbire nel Mezzogiorno stesso l'eccesso di lavoratori agricoli. Per l'industria nel suo complesso, tanto nel Centro-Nord quanto nel Mezzogiorno, si è verificata negli ultimi anni una sostanziale stabilità nel numero degli occupati; tale risultato deriva da un lieve aumento degli addetti nel settore manifatturiero, accompagnato da una lieve diminuzione nel settore delle costruzioni. Questo dato va qualificato, per il Mezzogiorno, ricordando che in tale area una quota significativa dell'occupazione industriale si riferisce ad attività di tipo artigianale, o comunque a unità locali di modeste dimensioni e con produttività relativamente bassa, con diffusa presenza di fenomeni di sottoccupazione.

L'incremento del numero complessivo degli occupati, che si è verificato sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord (a un identico tasso medio annuo pari allo 0,8%), deriva dunque dal sostenuto e continuo aumento degli occupati nel settore terziario privato e nella pubblica amministrazione, che ha più che compensato il calo verificatosi nell'occupazione agricola. In media, fra il '72 e il '76, gli addetti ai servizi destinati alla vendita sono aumentati a un tasso annuo pari al 2,6% nel Mezzogiorno, al 2,2% nel Centro-Nord e al 2,3% per l'Italia nel suo complesso; per i servizi non destinati alla vendita (in pratica la pubblica amministrazione), i tassi medi annui di incremento sono pari a 3,1%, 2,9% e 3,0% rispettivamente.

Dal punto di vista del numero degli occupati, dunque, il terziario è stato negli anni più recenti il settore di gran lunga più dinamico, con un lievissimo vantaggio del Mezzogiorno sul Centro-Nord. Anche qui, tuttavia, occorre ricordare che esistono importanti differenze qualitative tra i due fenomeni: nel Centro-Nord, e in particolare nelle regioni settentrionali, caratterizzate tuttora da un'incidenza assai elevata dell'occupazione in attività industriali rispetto a quella del settore terziario privato e

pubblico, lo sviluppo del terziario corrisponde a una tendenza verso una struttura dell'occupazione più simile a quella delle altre aree sviluppate europee. Nel Mezzogiorno, invece, il fenomeno presenta ancora elementi patologici tipici di una realtà a basso livello di sviluppo (ad esempio, sottoccupazione nel commercio al dettaglio e gonfiamento della pubblica amministrazione, cui spesso non corrisponde un aumento nell'entità e nella qualità dei servizi prestati).

Ricordiamo che questi risultati si riferiscono al numero degli occupati nei vari settori; guardando alla struttura settoriale del valore aggiunto, si otterrebbero risultati diversi da quelli sopra indicati, con un andamento sostanzialmente analogo per il settore dei servizi e per quello industriale, in conseguenza del fatto che gli incrementi di produttività per addetto sono più elevati nel settore industriale che in quello dei servizi. Allo stesso modo, sempre a causa degli incrementi di produttività, tassi di crescita anche elevati del reddito nazionale corrispondono a tassi di aumento dell'occupazione più contenuti. Negli ultimi anni, la dinamica dell'occupazione è stata molto lenta, con una punta massima dell'1,6% nel '74 e una minima dello 0,1% nel '75; in media, come si è già detto, il tasso annuo di aumento dell'occupazione è stato pari allo 0,8%, che fra l'altro è il miglior risultato registrato in sede Cee (basti ricordare che in Germania l'occupazione è diminuita a un tasso medio annuo dell'1,5%); al di fuori dell'Europa, solo negli Stati Uniti l'occupazione è cresciuta a un tasso medio annuo più elevato, dell'1,8%.

2. La dinamica dell'offerta di lavoro

Dopo aver delineato schematicamente le tendenze dell'occupazione, vediamo ora quelle dell'offerta di lavoro. Al riguardo è necessario qualche chiarimento preliminare sui concetti utilizzati.

Per forza-lavoro si intende il complesso degli occupati, dei disoccupati dichiarati, e di quanti dichiarano di essere in cerca di prima occupazione; si tratta cioè dell'offerta esplicita di forza-lavoro. Per quanto riguarda la disoccupazione, quella esplicita rappresenta la più ristretta fra le possibili definizioni; nel corso degli ultimi anni diverse valutazioni e stime sono state fatte intorno a quell'ulteriore contingente di forza-lavoro potenziale che non si esprime come disoccupazione esplicita. Lo stesso Istat ha ampliato l'indagine sulla disoccupazione e sulla non forza di lavoro, rilevando quasi 600.000 persone che, pur non essendosi dichiarate disoccupate o in cerca di prima occupazione, di fronte a quesiti più approfonditi hanno risposto di essere di fatto alla ricerca di un lavoro. Sempre secondo la nuova indagine dell'Istat, sono più di un milione le persone che, pur dichiarando di non essere alla ricerca di un lavoro, sarebbero disposte a lavorare a particolari condizioni (si veda al riguardo la tabella 7.2).

La situazione al 1976, adottando la definizione di forze di lavoro sopra ricordata, è descritta dalle tabelle 7.3 e 7.4, che forniscono rispettivamente i dati per la popolazione residente in Italia distinta per classi di età, sesso e grandi aree geografiche, e per i tassi di attività specifici secondo la stessa classificazione (per tassi di attività si intende il rapporto tra forze di lavoro e popolazione). Tali dati consentono qualche breve osservazione.

In primo luogo, il tasso di attività maschile per il Centro-Nord risulta simile a quello degli altri paesi europei industrializzati, mentre quello relativo al Mezzogiorno risulta significativamente inferiore. Per la classe di età intermedia (dai 30 ai 55 anni) il tasso di attività maschile è molto elevato sia nel Centro-Nord sia nel Mezzogiorno; nel Centro-Nord, anzi, possiamo dire che si è raggiunto un livello di saturazione. Livelli piuttosto bassi, in rapporto a quelli degli altri paesi europei industrializzati, presentano invece i tassi di attività maschili relativi alle classi di età estreme. Assai bassi, e significativamente inferiori a

quelli degli altri paesi europei, sono poi i tassi di attività femminili, specialmente nel Mezzogiorno (per i giovani, come per le donne, i tassi di attività italiani sono compresi fra il 50 e il 70% di quelli degli altri paesi della Cee). Al riguardo possiamo ricordare che alcune indagini sulla disoccupazione nascosta (come quelle di Frey o del Censis) rivelano tutto tale fenomeno come caratteristico in particolare delle fasce di età estreme e della popolazione femminile, anche se ciascuna indagine quantifica il fenomeno in modo diverso.

Sulla base dei dati delle tabelle 7.3 e 7.4, e con l'ausilio delle statistiche e delle previsioni demografiche (tavole di natalità e mortalità), è possibile tentare una valutazione della dinamica dell'offerta di lavoro per i prossimi anni. Nella tabella 7.5 vengono presentati i risultati di un esercizio di questo tipo: accanto alle forze di lavoro al '76 classificate per età, sesso e grandi ripartizioni geografiche, vengono indicate le variazioni previste fra il 1976 e il 1981. Nell'ipotesi di assenza di migrazione, i calcoli relativi sono basati sull'ipotesi di invarianza dei tassi di attività per le classi di età centrali, mentre per le classi di età estreme (fino ai 20 e sopra i 55 anni) si è fatta l'ipotesi di una riduzione « rallentata » (a un ritmo pari alla metà di quello riscontrato negli anni passati), per tener conto delle ulteriori prospettive di diffusione della scolarizzazione e del pensionamento, sia pur non alla velocità degli anni più recenti. I calcoli alternativi per le ipotesi estreme di tassi di attività invariati, e di tassi di attività modificati secondo il *trend* passato, non portano comunque a notevoli differenze rispetto ai dati della tabella 7.5. Da essa risulta che l'incremento naturale delle forze di lavoro sarà molto ridotto nel Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno dovrebbe essere circa sei volte superiore in termini assoluti, con una differenza ancora maggiore in termini relativi (+7,7% nel Mezzogiorno, contro il +0,6% nel Centro-Nord).

3. Il Mezzogiorno, le donne, i giovani

Dalla nostra analisi risulta dunque un fenomeno già noto, ma di cui spesso non si tiene conto nel dibattito sulle politiche dell'occupazione: il problema dell'occupazione non si presenta in termini indifferenziati, ma si presenta in forme acute nel Mezzogiorno, nel caso della popolazione femminile e nel caso dei giovani; all'interno di quest'ultima categoria, soprattutto per le forze di lavoro qualificate dei diplomati e laureati, e in grado minore per quanti possiedono qualifiche professionali specializzate. (Nel 1976 i diplomati di scuola media superiore e i laureati costituivano il 16% degli occupati, e il 35% dei disoccupati o in cerca di prima occupazione.)

Non basta dunque, per affrontare il problema dell'occupazione, che si ripristinino condizioni indifferenziate di crescita produttiva. Accanto a queste occorre un insieme coordinato di interventi specifici. La politica dell'occupazione, cioè, deve tendere a dirottare al Sud una più alta percentuale delle nuove capacità produttive e a far crescere il numero delle occasioni di lavoro per i giovani e per le donne. Una ripresa indifferenziata della crescita, viceversa, rischierebbe di incontrare ben presto delle strozzature, data la scarsità dell'offerta nella fascia intermedia di età nel Centro-Nord. Anche una prosecuzione delle tendenze più recenti potrebbe portare nel Centro-Nord a una carenza dell'offerta di lavoro. Si consideri a tale proposito che lo sviluppo dei settori extragricoli (industria e terziario) potrà fare affidamento non solo sull'offerta di lavoro proveniente dall'incremento naturale della forza-lavoro nelle diverse classi di età, ma anche sull'offerta proveniente dall'esodo agricolo.

Si può stimare che la riduzione della forza di lavoro in agricoltura nel quinquennio 1976-81 si dovrebbe commisurare, dato il *trend* della produttività agricola, in circa 100.000 unità annue, di cui 60.000 al Centro-Nord e 40.000 al Sud.

Sommando l'incremento naturale della forza di lavoro

al Centro-Nord con l'esodo agricolo prevedibile per queste regioni, si perviene a una stima dell'offerta addizionale di lavoro per i settori industria e terziario dell'ordine di 180.000 unità annue, di cui 70.000 al Centro-Nord. Si tratta di una cifra notevolmente inferiore alle previsioni che si possono fare circa l'espansione dell'occupazione nel settore dei servizi al Centro-Nord, dato che essa negli anni più recenti è cresciuta costantemente a tassi dell'ordine del 2-2,5% all'anno.

Al Centro-Nord, quindi, per la sola espansione prevedibile del terziario si ha un'eccedenza complessiva della domanda sull'offerta locale. Si aggiunga che l'esodo agricolo non è rappresentato che in piccola parte da persone che fisicamente lasciano l'agricoltura, mentre la parte di gran lunga più rilevante è costituita da mancati rinnovi; cioè dal mancato ingresso di nuove leve di giovani nel settore in sostituzione della forza-lavoro che « esce » per limiti di età. Quindi l'offerta addizionale che proviene dal settore agricolo per i settori extragricoli è concentrata nelle età giovanili. La relativa scarsità di forze di lavoro nelle età intermedie, di cui si è detto sopra, non è dunque modificata sostanzialmente dall'esodo agricolo.

Per quanto riguarda il Sud, se si somma all'offerta di lavoro naturale complessiva l'esodo agricolo, si ottiene un totale di offerta di forza-lavoro per i settori extragricoli notevolmente superiore alle possibilità di crescita dei posti di lavoro nel Mezzogiorno. Nel Centro-Nord invece, come si è detto, l'espansione del settore terziario eccede la diminuzione dell'occupazione agricola e l'aumento naturale dell'offerta di lavoro. In tali condizioni, l'equilibrio tende a essere ristabilito dagli immigrati provenienti dalle regioni meridionali.

Nella tabella 7.6 vediamo che questo, appunto, è avvenuto negli anni passati. Il flusso migratorio interno dal Sud al Nord d'Italia è progressivamente diminuito (fino ad arrivare nel 1976 a una dimensione che è un terzo di quella del 1972-73), in stretta correlazione con la più contenuta dinamica della domanda di lavoro nel Centro-

Nord. Si nota, però, che anche in anni di calo del livello dell'attività produttiva si hanno immigrazioni al Centro-Nord: infatti anche in questi anni si ha espansione del terziario.

Allo stesso tempo è cambiato anche per il Mezzogiorno il segno del saldo migratorio netto con l'estero: i rientri superano le nuove emigrazioni, come già da qualche anno accadeva per il Centro-Nord; e anche qui, com'è noto, il fenomeno è collegato in parte all'indebolimento del saggio di sviluppo dei mercati del lavoro dei paesi di destinazione, in parte alla concorrenza degli emigrati provenienti da altri paesi in via di industrializzazione.

4. *L'eccesso di occupati nell'industria*

Il problema dell'occupazione è oggi aggravato dall'esistenza di un eccesso di occupati nel settore industriale, in soprannumero rispetto ai fabbisogni di lavoro relativi agli attuali livelli di produzione. È il cosiddetto fenomeno dell'*overmanning*, in conseguenza del quale sono possibili (ovviamente con profonde differenze da caso a caso) aumenti di produzione senza un corrispondente aumento, o addirittura senza alcun aumento, del numero degli occupati.

Si ricordi quanto è avvenuto nel '76, quando un aumento della produzione industriale del 13% è stato conseguito quasi unicamente con un aumento di produttività oraria, mentre il monte-ore lavorate è aumentato di poco (solo il 3-4%). C'era infatti un ampio margine da recuperare, tenuto conto del massiccio ricorso alla cassa integrazione guadagni nel '75 e del minor utilizzo degli stessi lavoratori attivi nelle fabbriche. Ci si può attendere un fenomeno simile nel corso di una ripresa produttiva nel '78, che partirebbe da condizioni analoghe a quelle che si riscontrarono agli inizi della ripresa del '76.

Nel settore delle industrie manifatturiere, l'aumento medio di lungo periodo della produttività oraria è pari a circa il 6% annuo (il 5% negli ultimi anni); di conseguenza la produzione industriale dovrebbe crescere a un tasso pari al 6% annuo, o poco meno, perché sia possibile mantenere invariato il monte-ore lavorate senza generare eccessi di occupazione. Nelle condizioni attuali, poi, l'aumento della produzione dovrebbe essere ben superiore al 6%, per permettere l'assorbimento dell'attuale eccesso di occupazione in varie industrie, prima che si determini una nuova domanda di lavoro.

Una stima dell'ammontare di lavoro occupato in eccesso nell'industria manifatturiera è deducibile, sia pure in termini necessariamente molto approssimati, dal confronto fra l'andamento del monte-ore lavorate e del numero degli addetti negli ultimi anni; poiché il dato del monte-ore non include le ore di cassa integrazione, occorre considerare gli addetti al netto del numero dei lavoratori corrispondenti alle ore finanziate dalla cassa, una correzione questa particolarmente rilevante negli anni più recenti. Negli ultimi trent'anni conviene allora distinguere tre periodi, con caratteristiche nettamente differenziate a causa delle modifiche introdotte in due riprese negli orari contrattuali di lavoro: gli anni fino al 1970, gli anni dal 1970 al 1973, e gli anni successivi. Tenendo conto della relazione fra monte-ore lavorate e occupati nel 1977, rispetto ai valori medi tendenziali della fase più recente, si avrebbe una stima di 100-200.000 lavoratori in eccesso, ai quali andrebbero aggiunti altri 100.000 lavoratori ipotetici, corrispondenti al totale delle ore finanziate dalla cassa integrazione.

La situazione è dunque tale da lasciare poche speranze di uno sviluppo dell'occupazione collegato a uno sviluppo produttivo. Occorre allora intervenire non solo per favorire e stimolare una ripresa dell'attività produttiva, ma anche per individuare strumenti che modifichino il normale funzionamento del mercato del lavoro, e favoriscano un aumento dell'occupazione, specie giovanile, ri-

spetto ai livelli che il sistema conseguirebbe spontaneamente, dato il prevedibile tasso di crescita della produzione. Questo problema ha già suscitato molte riflessioni, e sono state avanzate varie proposte: nel capitolo seguente esamineremo le principali fra esse.

Tab. 7/1 FORZE DI LAVORO PRESENTI (migliaia di unità)

OCCUPATI

Anni	Agricolt.	Industria in senso stretto	Industria costruz. e OO.PP.	Servizi destinati alla vend.	Servizi non dest. alla vend.	Totale	In cerca di occ.	Totale forze di lavoro
MEZZOGIORNO								
1972	1.724	971	746	1.533	829	5.803	324	6.127
1973	1.684	999	723	1.554	861	5.821	319	6.140
1974	1.633	1.039	715	1.612	884	5.883	274	6.157
1975	1.560	1.052	713	1.644	910	5.879	313	6.192
1976	1.594	1.070	704	1.698	936	6.002	334	6.336
CENTRO-NORD								
1972	1.572	4.625	1.092	4.480	1.693	13.462	373	13.835
1973	1.506	4.684	1.064	4.587	1.744	13.585	349	13.934
1974	1.478	4.779	1.053	4.720	1.802	13.832	286	14.118
1975	1.404	4.761	1.036	4.804	1.859	13.864	341	14.205
1976	1.335	4.768	1.015	4.889	1.900	13.907	398	14.305
ITALIA								
1972	3.296	5.596	1.838	6.013	2.522	19.265	697	19.962
1973	3.190	5.683	1.787	6.141	2.605	19.406	668	20.074
1974	3.111	5.818	1.768	6.332	2.686	19.715	560	20.275
1975	2.964	5.813	1.749	6.448	2.769	19.743	654	20.397
1976	2.929	5.838	1.719	6.587	2.836	19.909	732	20.641

FONTE: Rapporto Svimez sul Mezzogiorno 1976.

Tab. 7/2

**POPOLAZIONE SECONDO IL SESSO, L'ETÀ E
L'ATTEGGIAMENTO NEI CONFRONTI DEL LAVORO, 1977**
(migliaia di unità)

Condizione	Cifre	
	M	F
1. Persone appartenenti alle forze di lavoro	14.663	6.944
1.1 Occupati	13.990	6.072
1.1.1 Che hanno dichiarato di essere occupati	13.569	5.582
1.1.2 Che non hanno dichiarato di essere occupati ma hanno svolto ore di lavoro nella settimana riferita	421	490
1.2 Persone in cerca di occupazione	673	872
1.2.1 Che sono disoccupati o in cerca di prima occupazione	472	432
- disoccupati	132	79
- in cerca di prima occupaz.	340	353
1.2.2 in condizione non profess. (casalinga, studente ecc.) ma in cerca di lavoro	201	440
2. Persone non appartenenti alle forze di lavoro	12.440	21.526
2.1 Persone in età lavorativa (14-70 anni)	4.769	13.395
2.1.1 Che non cercano lavoro, ma ritengono di poter svolgere una attività lavorativa a particolari condizioni	219	774
2.1.2 Che non lavorano ne sono disposte ad accettarlo	4.550	12.621
2.2 In età non lavorativa (fino a 13 anni e oltre 70)	7.671	8.131
Totale popolazione presente	27.103	28.470

FONTE: Valori medi delle quattro rilevazioni ISTAT eseguite nel 1977.

assolute	Composizione % per condizione			$\frac{F}{MF} \%$
MF	M	F	MF	
21.607	54,1	24,4	38,9	31,2
20.062	51,6	21,3	36,1	30,3
19.151	50,1	19,6	34,5	29,1
911	1,6	1,7	1,6	53,8
1.545	2,5	3,1	2,8	56,4
904	1,8	1,5	1,6	47,8
211	0,5	0,3	0,4	37,4
693	1,3	1,2	1,2	50,9
641	0,7	1,6	1,2	68,6
33.966	45,9	75,6	61,1	63,4
18.164	17,6	47,0	32,7	73,7
993	0,8	2,7	1,8	77,9
17.171	16,8	44,3	30,9	73,5
15.802	28,3	28,6	28,4	51,5
55.573	100,0	100,0	100,0	51,2

Tab. 7/3

**POPOLAZIONE RESIDENTE PER CLASSI DI ETÀ
E SESSO NEL 1976**
(migliaia di unità)

Classi di età	Maschi	Femmine	M. e F.
MEZZOGIORNO			
0-15	2.752	2.604	5.356
15-20	871	831	1.702
20-30	1.517	1.463	2.980
30-55	2.747	2.905	5.652
55-65	786	879	1.665
Oltre 65	1.075	1.320	2.395
Totale	9.748	10.002	19.750
CENTRO-NORD			
0-15	4.087	3.896	7.983
15-20	1.259	1.206	2.465
20-30	2.496	2.425	4.921
30-55	6.211	6.311	12.522
55-60	1.729	1.961	3.690
Oltre 65	2.032	2.889	4.841
Totale	17.814	18.608	36.422
ITALIA			
0-15	6.839	6.500	13.339
15-20	2.130	2.037	4.167
20-30	4.013	3.888	7.901
30-55	8.958	9.216	18.174
55-65	2.515	2.840	5.355
Oltre 65	3.107	4.129	7.236
Totale	27.562	28.610	56.172

FONTE: Nostre elaborazioni su dati contenuti in: F. Pilloton, «Ipotesi sulle future dimensioni del mercato del lavoro nel Mezzogiorno» (di prossima pubblicazione).

Tab. 7/4

TASSI DI ATTIVITÀ 1976

Classi di età	Maschi	Femmine	M. e F.
MEZZOGIORNO			
0-15	0,007	0,004	0,006
15-20	0,340	0,146	0,245
20-30	0,798	0,279	0,543
30-55	0,957	0,318	0,629
55-65	0,618	0,172	0,382
Oltre 65	0,102	0,026	0,060
Totale	0,469	0,165	0,324
CENTRO-NORD			
0-15	0,007	0,007	0,007
15-20	0,359	0,369	0,364
20-30	0,847	0,547	0,699
30-55	0,971	0,358	0,662
55-65	0,603	0,148	0,361
Oltre 65	0,119	0,029	0,067
Totale	0,556	0,238	0,394
ITALIA			
0-15	0,007	0,006	0,006
15-20	0,351	0,278	0,316
20-30	0,829	0,446	0,640
30-55	0,964	0,345	0,652
55-65	0,608	0,155	0,368
Oltre 65	0,113	0,028	0,065
Totale	0,532	0,213	0,369

FONTE: Vedi tab. 7/3.

Tab. 7/5

**FORZE DI LAVORO PER CLASSI DI ETÀ E SESSO
NEL 1976 E VARIAZIONI 1976-81
(migliaia di unità)**

Classi di età	Maschi	Variazione
	1976	76-81
MEZZOGIORNO		
0-15	20	— 4
15-20	296	— 19
20-30	1.211	96
30-55	2.630	177
55-65	486	62
Oltre 65	110	— 6
Totale	4.753	306
CENTRO-NORD		
0-15	27	— 5
15-20	452	— 13
20-30	2.114	— 98
30-55	6.030	45
55-65	1.042	138
Oltre 65	242	— 14
Totale	9.907	53
ITALIA		
0-15	47	— 9
15-20	748	— 32
20-30	3.325	— 2
30-55	8.660	222
55-65	1.528	200
Oltre 65	352	— 20
Totale	14.660	359

FONTE: Vedi tab. 7/3.

Femmine	Variazione	Maschi e	Femmine
1976	76-81	1976	76-81
11	— 2	31	— 6
121	— 8	417	— 27
408	28	1.619	124
923	28	3.553	205
151	17	637	79
34	— 2	144	— 8
1.648	61	6.401	367
26	— 5	53	— 10
446	—16	898	— 29
1.326	—14	3.440	—112
2.261	9	8.291	54
290	45	1.332	183
83	— 9	325	— 23
4.432	10	14.339	63
37	— 7	84	— 16
567	—24	1.315	— 56
1.734	14	5.059	12
3.184	37	11.844	259
441	62	1.969	262
117	—11	469	— 31
6.080	71	20.740	430

Tab. 7/6

SALDI MIGRATORI NETTI, 1972-76
(migliaia di unità)

Anni	Mezzogiorno			Centro-Nord			Italia
	Interno	Eestero	Totale	Interno	Eestero	Totale	= Estero
1972	—105	—25	—130	+105	+31	+136	+ 6
1973	—109	—17	—126	+109	+33	+142	+16
1974	— 82	+ 1	— 81	+ 82	+26	+108	+27
1975	— 50	+30	— 20	+ 50	+23	+ 73	+53
1976	— 34	+17	— 17	+ 34	+ 8	+ 42	+25

FONTE: Rapporto Svimez sul Mezzogiorno 1976.

Cap. III - Il settore industriale

OCCUPAZIONE: PROPOSTE D'INTERVENTO

1. La questione della mobilità del lavoro

Come si è visto nel capitolo precedente, al Nord il problema occupazionale è soprattutto un problema di non corrispondenza tra fasce e qualifiche di lavoro offerto e domandato: eccesso d'offerta di laureati, scarsità di lavoratori qualificati per l'industria e scarsità locali dell'offerta di lavoro, come appare da varie indicazioni relative ai posti di lavoro disponibili. È nel Mezzogiorno, invece, che si presenta un drammatico problema di disoccupazione.

Di conseguenza, una ripresa dello sviluppo che si localizzasse ancora una volta prevalentemente al Nord può comportare tensioni inflazionistiche e un aumento dei flussi migratori. La spinta all'immigrazione sarà ancor più accentuata se nell'area settentrionale non si realizzeranno le condizioni per una maggiore mobilità del lavoro all'interno dell'industria tra diverse località e diverse qualifiche anche nell'ambito della stessa fabbrica, al fine di rendere disponibili per le imprese in espansione i lavoratori inutilizzati o sottoutilizzati presenti in molte attività. Al Centro-Nord è quindi indispensabile organizzare una politica per la mobilità al fine di favorire il processo di conversione industriale e il recupero di produttività e di capacità competitiva sui mercati internazionali che, a sua volta, allentando il vincolo della bilancia dei pagamenti, permetterebbe l'adozione di più accentuate politiche di

stimolo allo sviluppo e quindi anche di ripresa dell'accumulazione nel Sud.

Il problema della mobilità è certamente molto delicato politicamente. È noto come negli anni Cinquanta la mobilità fosse sfruttata con molta pesantezza e con una preoccupante efficacia a fini antisindacali. Solo dopo l'«autunno caldo» del '69, con lo Statuto dei lavoratori, sono state ottenute garanzie contro un uso repressivo della mobilità; e, in assenza di un rigoroso controllo sindacale, vi è sempre il rischio che le garanzie ottenute siano di nuovo rese vane. Allo stesso tempo, vi è una forte pressione della base operaia contro cambiamenti nelle condizioni di lavoro, soprattutto per ciò che riguarda orario e localizzazione, che potrebbero incidere su situazioni di vantaggio ottenute nel tempo (ad esempio, casa a fitto bloccato, secondo lavoro o lavoro di altri membri della famiglia nelle vicinanze, ecc.).

La creazione delle condizioni per una maggiore mobilità richiede quindi un complesso di interventi assai vario. Ma è necessario soprattutto che si possa determinare una svolta da una posizione fortemente garantista della azione sindacale rispetto al singolo posto di lavoro, verso un indirizzo che miri piuttosto ad assicurare maggiori garanzie e migliori strumenti di governo e di autogoverno del mercato del lavoro, in alternativa alla semplice difesa della situazione esistente nell'utilizzo della forza-lavoro.

Si tratta di ritrovare un corretto equilibrio fra azione sindacale a livello di azienda e azione sindacale a livello di sistema economico, superando gli eccessi di una visione «aziendalistica», ispirata al principio che i lavoratori si devono appropriare dei profitti là dove essi si formano. Tutto ciò richiede la creazione di nuovi istituti che organizzino in modo nuovo il mercato del lavoro (dal collocamento alla formazione professionale, alla riqualificazione, all'organizzazione della mobilità, ecc.), tali da offrire garanzie di stabilità di redditi e la promozione della qualificazione professionale, minimizzando i costi sociali dei cambiamenti tecnologici e delle ristrutturazioni e conversioni che debbono essere promosse se il sistema deve

recuperare una capacità competitiva e prospettive di crescita tali da avviarsi verso il sentiero della piena occupazione.

2. La legge sui giovani

Come si è rilevato sopra, i gravi squilibri fra struttura della domanda e dell'offerta di lavoro richiedono innovazioni radicali nell'organizzazione del mercato del lavoro, per affrontare quegli squilibri che anche una ripresa produttiva non sarà da sola in grado di risolvere. In quest'ambito sono stati al centro del dibattito gli interventi nel campo dell'occupazione giovanile, della riforma dell'istruzione professionale, dell'organizzazione del collocamento; ma in tutti questi campi ci troviamo tuttora in condizioni di grave arretratezza.

Di recente sono state avanzate proposte di legge riguardo a questi problemi, alcune delle quali già approvate dal parlamento. Tra queste, la legge sull'occupazione giovanile, i cui risultati sono apparsi assai deludenti. Approvata sotto la spinta di gravi tensioni sociali, questa legge è stata infatti erroneamente concepita come intervento di emergenza. Ci si è così limitati ad attendere impossibili effetti di breve periodo e a recriminare il loro mancato manifestarsi, e si sono praticamente ignorate le notevoli innovazioni nell'organizzazione del mercato del lavoro, nella formazione professionale, nell'operare della pubblica amministrazione, che avrebbero dovuto accompagnare la legge sull'occupazione giovanile per garantirne l'efficacia.

Gli strumenti principali previsti da questa legge sono: le agevolazioni alle imprese e alle cooperative che assumano o associno giovani, il contratto-formazione, lo stanziamento di fondi per opere socialmente utili avviate dall'amministrazione centrale dello Stato o dalle regioni utilizzando giovani disoccupati. Il contratto di formazione è un istituto già in vigore in altri paesi, ad esempio la Francia, con risultati assai positivi. Ma perché possa dif-

fondersi occorre ben altro che una legge di incentivazione: è anche necessario che siano create le premesse per una sua estesa applicazione, cioè che sorgano organizzazioni adeguate e che il sistema della formazione professionale si modifichi superando le attuali caratteristiche di tipo scolastico tradizionale e assumendo forme più articolate, con una migliore integrazione fra attività di formazione e attività produttiva. Analogamente, l'attivazione di iniziative da parte della pubblica amministrazione per dar vita alla gestione di servizi socialmente utili da affidare a giovani organizzati eventualmente in cooperative richiede profonde modifiche nel modo di operare della pubblica amministrazione stessa e nei comportamenti dei suoi addetti. La scarsa elasticità della pubblica amministrazione e la tendenza al rigetto corporativo di qualsiasi tentativo di attribuire funzioni rientranti nel suo ambito a soggetti esterni all'apparato, rappresentano un grave limite per l'operatività della legge. Ove non si superassero questi limiti vi è il rischio che si dia corso solo a iniziative marginali caratterizzate da inefficienza, parassitismo e spirito assistenziale.

3. La formazione professionale

Da quanto si è appena detto dovrebbe risultare evidente l'importanza dell'attività di addestramento professionale. Il ritardo dell'Italia in questo campo, rispetto agli altri paesi europei, è notevolissimo. Basti ricordare che la formazione professionale ha interessato, nel '75, circa 400.000 persone in Italia contro circa 2.280.000 in Francia, con una spesa rispettivamente di 265 e 1.095 miliardi; in Francia, a differenza che in Italia, l'attività di formazione professionale riguarda anche persone già occupate (un'attività di recupero, in altre parole).

Anche in Italia, come si è detto, occorrerebbe passare da un'attività di formazione svolta esclusivamente o quasi all'interno delle aule scolastiche, a una formazione

integrata con l'attività lavorativa. Ciò comporterebbe il passaggio dall'attuale sistema di corsi lunghi (2-3 anni) a un più articolato sistema di corsi brevi, aperto anche ai già occupati; e il passaggio da un sistema di formazione professionale basato sui profili di mestiere (tornitore, attrezista, ecc.) a un sistema basato sui ruoli professionali, che, oltre a favorire la mobilità occupazionale e un miglior adattamento alle modifiche tecnologiche anche all'interno di un dato lavoro, permette un maggior dominio sulla propria attività lavorativa.

Occorre ricordare, comunque, che la formazione professionale è materia di competenza delle regioni. Ciò pone un problema di coordinamento, attraverso la definizione di standard minimi per i corsi professionali, specie per quanto riguarda le attrezzature necessarie e la scelta dei docenti. Quanto all'organizzazione che le regioni dovranno darsi per sviluppare nel modo migliore l'attività di formazione professionale, la forma che appare preferibile è quella basata su centri pubblici di organizzazione della formazione controllati dalla regione con personale incaricato di organizzare i corsi, in collegamento anche con le imprese, più di quella basata su centri di insegnamento simili alle scuole. In altre parole, l'apparato dei centri dovrebbe avere prevalentemente il compito dell'organizzazione dei corsi, mentre per i quadri docenti si dovrebbe far ricorso anche alle imprese stesse. Il modo in cui verranno organizzati e gestiti i corsi è comunque il problema centrale per l'attuazione della legge; anche qui sembra perciò opportuno un organismo di controllo (uno per ogni regione) che segua e coordini l'attività dei vari centri di formazione.

4. L'Agenzia del lavoro

Fra le varie proposte tendenti a stabilire un collegamento fra i processi di ristrutturazione e conversione industriale e l'attività di formazione professionale, partico-

lare interesse hanno suscitato quelle, elaborate da più parti con caratteristiche spesso molto diverse, centrate sull'istituzione di un'« Agenzia del lavoro ».

Sottolineando l'uno o l'altro aspetto, le varie proposte di istituire un'Agenzia del lavoro le attribuiscono i seguenti compiti: *a)* assumere le funzioni oggi attribuite agli uffici di collocamento; *b)* agire da banca-dati sul mercato del lavoro; *c)* sgravare le imprese dei lavoratori in eccesso, anche incorporando le funzioni della cassa integrazione guadagni, ed eventualmente utilizzando i lavoratori così disponibili per lavori socialmente utili (proposta Ruffolo) o per lavori *part-time* o stagionali (proposta Censis); *d)* svolgere una « politica attiva » del lavoro, coordinando e riorganizzando le attività di formazione professionale, individuando le possibilità di creare nuovi posti di lavoro e favorendo la mobilità del lavoro da aziende e settori in declino ad aziende e settori in sviluppo (facilitando la soluzione di problemi come, ad esempio, il reperimento di abitazioni per i lavoratori che debbano cambiare residenza).

In base a quanto stabilito dalla Costituzione sulle competenze in materia di collocamento e formazione professionale, oltre che per motivi di opportunità funzionale, l'Agenzia del lavoro dovrebbe essere un istituto regionale, con caratteristiche uniformi delineate a livello centrale tramite una legge-quadro. Al di là della semplice funzione di gestione unificata e riformata di istituti già esistenti, come gli uffici di collocamento, l'aspetto più interessante dell'Agenzia (ma anche quello che incontra l'opposizione più decisa da parte sindacale) è costituito dalla possibilità che essa assuma funzioni imprenditoriali dirette, in particolare per quanto riguarda l'impiego temporaneo o *part-time* di lavoratori dipendenti dell'Agenzia presso imprese che ne facciano richiesta. Ciò rappresenterebbe per gli imprenditori una garanzia di flessibilità del lavoro impiegato a seconda delle esigenze produttive, e questo potrebbe favorire un aumento della domanda di lavoro.

In nessun caso comunque (correttamente, a nostro parere) l'Agenzia è presentata come un toccasana per il

problema della disoccupazione. Anche nella migliore delle ipotesi, quando l'Agenzia assuma funzioni imprenditoriali dirette, l'effetto positivo sull'occupazione non può essere sostanziale, pur potendo essere significativo. Nella versione più limitata, obiettivo centrale dell'Agenzia è quello di favorire la mobilità del lavoro, mentre restano sostanzialmente esclusi dal suo ambito operativo gli aspetti principali della disoccupazione, quello meridionale e quello giovanile. Vi è anzi il rischio, specie al Sud, che si crei un conflitto tra i lavoratori già occupati assunti in carico dall'Agenzia e i disoccupati a essa esterni. Per quanto riguarda le funzioni di gestione del collocamento e di organizzazione dell'attività di formazione professionale attribuite all'Agenzia, è bene ricordare che su questi problemi esistono già disegni di legge governativi e dei partiti il cui iter non va comunque ritardato, anche perché ciò non pregiudica in alcun modo le possibilità di inquadramento degli uffici riformati nell'Agenzia. Nel frattempo, anche per l'individuazione di nuovi posti di lavoro, è possibile basarsi su un coordinamento fra gli uffici di collocamento, quali risultano delineati nelle proposte di riforma, e gli altri organi pubblici interessati al problema dell'occupazione (ad esempio, gli assessorati regionali allo sviluppo). Occorre sottolineare, infine, che condizione necessaria (anche se non sufficiente) al buon funzionamento dell'Agenzia del lavoro è che il sindacato aderisca alla proposta e ne sostenga in tutti i modi l'attuazione.

5. La riduzione dell'orario di lavoro

Soprattutto dal campo sindacale, invece, provengono varie proposte accentrate su un'ulteriore riduzione dell'orario di lavoro. Nel considerarle, supponiamo superabile un problema spesso tenuto accuratamente in ombra: il fatto che, data la produttività e a parità di salario mensile, una riduzione dell'orario di lavoro comporta un aumento del salario orario e quindi del costo del lavoro per unità prodotta, e che perciò, affinché la riduzione del-

l'orario di lavoro non si traduca solo in una nuova spinta inflazionistica e per non aggravare ulteriormente le difficoltà delle imprese, è necessario ridurre il salario mensile nella stessa proporzione delle ore di lavoro, lasciando inalterato il salario orario. Alcuni tra i sindacalisti che hanno sostenuto l'opportunità di un'ulteriore riduzione dell'orario di lavoro, in un primo momento avevano riconosciuto la necessità di una riduzione proporzionale o quasi del salario mensile, ma in un secondo momento hanno sostenuto che ci si potrebbe basare piuttosto sugli incrementi di produttività. Quest'opinione, piuttosto diffusa, non è però sviluppata in modo adeguato: non è chiaro, infatti, se ci si riferisca all'aumento normale di produttività, o a un aumento specifico derivante dalla stessa riduzione dell'orario di lavoro (che, ad esempio, potrebbe permettere una maggiore intensità di lavoro con ritmi più elevati). In ogni modo, per fissare meglio le idee, consideriamo le seguenti relazioni. Il costo del lavoro per unità di prodotto in un dato settore può essere espresso dal rapporto fra costo totale del lavoro e valore della produzione o, più semplicemente, dal rapporto fra salario orario e produttività oraria. Dato un certo andamento della produttività oraria, ogni aumento del salario orario che ecceda l'aumento della produttività oraria si traduce in un aggravio del costo.

Ora, se le ore mensili per lavoratore vengono diminuite per consentire un aumento nel numero degli occupati a parità di ore mensili complessivamente lavorate nell'industria, ma se contemporaneamente il salario mensile per lavoratore non viene ridotto nella stessa proporzione dell'orario di lavoro, allora necessariamente aumenta il costo per ora lavorata. Solo se la produttività oraria aumenta nella stessa proporzione o in proporzione superiore alla riduzione dell'orario è possibile un salario mensile costante o in aumento senza che ne derivino spinte inflazionistiche. In generale, una strategia di riduzione dell'orario di lavoro richiederebbe, per non essere inflazionistica, che le rivendicazioni di aumenti salariali assumessero come punto di riferimento il tasso di aumento della

produttività oraria *meno* il tasso di decremento dell'orario di lavoro. Inoltre, occorre ricordare che la strategia in esame può conseguire i propri obiettivi solo in presenza di un'espansione della domanda, perché solo se la produzione aumenta nella stessa proporzione della produttività oraria il costo del lavoro per unità prodotta può restar costante. D'altra parte, se il salario mensile restasse costante in presenza di un aumento del costo della vita, il salario reale mensile diminuirebbe; questo salario reale potrebbe restare invariato solo se il salario orario aumentasse *sia* in proporzione alla diminuzione delle ore *sia* in proporzione all'aumento del costo della vita. Di nuovo, il costo del lavoro per unità di prodotto potrebbe restare invariato solo se la produttività oraria aumentasse in proporzione all'aumento del salario orario, aumento che dovrebbe essere tanto più elevato quanto maggiore fosse la pressione inflazionistica ¹. E ancora, se consideriamo i vincoli inerenti all'assunzione di nuovi lavoratori e le rigidità che tuttora si registrano nel mercato del lavoro, vi è il

¹ Possiamo chiarire in modo preciso alcuni aspetti essenziali del ragionamento con l'ausilio di semplici formule. Chiamando h le ore lavorate mensilmente in media da ciascun lavoratore, N il numero dei lavoratori, la proposta della riduzione delle ore comporta (le frecce $\uparrow\downarrow$ vicino ai simboli indicano, rispettivamente, aumento o diminuzione):

$h\downarrow N\uparrow = \bar{H} =$ monte ore mensile: costante,
dato che l'aumento di N è proporzionale alla riduzione di h .

Affinché il salario nominale mensile, S_m , resti costante, il salario orario S deve crescere nella stessa proporzione di h :

$S\uparrow h\downarrow = \bar{S}_m =$ salario nominale mensile: costante.

Il costo del lavoro per unità di prodotto può restare costante se la produttività oraria, π , cresce nella stessa proporzione di S :

costo del lavoro per unità di prodotto =

$$\frac{\text{monte salari}}{\text{produzione totale}} = \frac{SH}{\pi H} = \frac{S\uparrow}{\pi\uparrow} = \text{costante.}$$

Poiché H deve restare invariato e π deve crescere in proporzione a S , ne segue che πH , la produzione totale, *deve* crescere in proporzione a π .

Se poniamo come condizione che il salario nominale mensile,

rischio che gli industriali, nell'incertezza circa la durata delle fasi di espansione, preferiscano ridurre le ore mensili e fare investimenti sostitutivi di manodopera piuttosto che assumere nuovi lavoratori.

In realtà, siamo tuttora lontani dalle condizioni necessarie perché una riduzione delle ore lavorate non abbia effetti inflazionistici e non eroda la competitività dei prodotti italiani sui mercati internazionali. Quest'ultimo aspetto è essenziale: tenuto conto della necessità di una sostenuta dinamica della domanda per il successo stesso della strategia proposta, nel breve periodo il rischio di perdere competitività sui mercati mondiali è decisivo per il giudizio da formulare sulla proposta. Gli attuali elevati livelli di disoccupazione coesistono infatti con elevati margini di capacità produttiva inutilizzata, a sua volta determinata dal vincolo posto dall'equilibrio dei conti con l'estero sulle possibilità di espansione della domanda. Per tale motivo qualsiasi strategia che rischi di condurre a una perdita di quote nei mercati mondiali va giudicata negativamente dal punto di vista dell'occupazione.

Paradossalmente, mentre nel lungo periodo la crescita

S_m , non resti invariato, ma cresca in proporzione al costo della vita, V , per far sì che il salario reale mensile, $\frac{S \uparrow h \downarrow}{V \uparrow} = \bar{S}_{mr}$,

resti costante, allora S deve crescere più che in proporzione rispetto alla diminuzione di h ; più precisamente, S deve crescere sia in proporzione alla riduzione di h sia in proporzione all'aumento di V . Resta vero che π deve crescere in proporzione a S , se si vuole che non cresca il costo del lavoro per unità di prodotto; ma, con la nuova condizione ($S_{mr} = \text{costante}$) ed in presenza di un aumento di V , l'aumento di π deve essere nettamente maggiore di prima e quindi l'aumento della produzione (πH) deve essere molto sostenuto; condizioni, queste, quanto mai difficili da realizzare in un prossimo futuro in Italia.

Se si abbandona la condizione $S/\pi = \text{costante}$, il discorso cambia; ma allora il costo del lavoro per unità di prodotto cresce, *in aggiunta* all'aumento che ha luogo indipendentemente dalla riduzione delle ore. In effetti, l'intera argomentazione esposta nel testo e poi ripresa in questa nota non considera le tendenze che sono in atto indipendentemente dalla riduzione delle ore.

dell'occupazione può essere favorita da una riduzione dell'orario di lavoro, nel breve periodo e in una situazione di ristagno della domanda può essere vero l'opposto: la disponibilità ad accettare, in alcuni casi, aumenti dell'orario di lavoro (con gli straordinari) può essere decisiva per sfruttare alcune opportunità sul mercato internazionale, e allentare così il vincolo della bilancia dei pagamenti, allargando lo spazio oggi disponibile per una ripresa produttiva e per ripristinare le condizioni di una stabile ed elevata crescita di lungo periodo, nel cui ambito solo può avere corso una ben programmata politica di riduzione dell'orario di lavoro.

Nel lungo periodo occorre comunque tener conto di alcuni aspetti del problema finora non sufficientemente precisati nelle varie proposte: quello dell'evoluzione relativa dell'orario di lavoro negli altri paesi, quello dell'utilizzo degli impianti, e quello della distribuzione settoriale e territoriale della domanda di lavoro che si verrebbe a creare.

È vero che anche in altri paesi si manifestano oggi spinte a una riduzione dell'orario di lavoro, ma tale tendenza non è comune a tutti i nostri partner commerciali, e sembra esservi altrove una maggiore disponibilità a contenere gli aumenti del costo del lavoro derivanti da tale strategia, mentre già le dinamiche salariali sono meno sostenute che in Italia. In breve, è necessario dare una dimensione internazionale alla proposta, e verificare con confronti a livello internazionale il problema del rapporto fra salario mensile, salario orario e costo del lavoro.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, occorre distinguere fra proposte di riduzione *sic et simpliciter* dell'orario di lavoro, che porterebbero a un minor utilizzo degli impianti e quindi a un aumento dei costi fissi per lavoratore occupato, e proposte che collegano la riduzione dell'orario di lavoro a un aumento nel numero dei turni, compatibili con un utilizzo costante o crescente degli impianti. Solo le seconde evitano un'altra possibile causa di tensioni inflazionistiche, accanto all'aumento del costo del lavoro; ma la loro realizzabilità dipende da un complesso

di circostanze relative alle caratteristiche tecniche e alla possibilità di espansione delle produzioni che vanno verificate caso per caso: difficilmente tali proposte possono avere una portata generale.

Per quanto riguarda il terzo aspetto, sembra certo che una strategia di riduzione generalizzata degli orari di lavoro avrebbe effetti settoriali e territoriali differenziati, in misura anche notevole, a causa dell'attuale diseguale distribuzione del fenomeno dell'*overmanning* esaminato nel capitolo precedente. Con ogni probabilità, poiché l'apparato produttivo è oggi prevalentemente localizzato nelle regioni centro-settentrionali, una riduzione generalizzata dell'orario di lavoro porterebbe a una creazione di posti di lavoro prevalentemente localizzati nelle stesse regioni, e accrescerebbe così i problemi di mobilità territoriale ampliando i flussi di migrazione interna dal Sud al Nord.

6. *L'esercito del lavoro*

Un effetto più immediato e più definito, anche se ben lungi dall'essere risolutivo, potrebbe averlo un altro tipo d'intervento, l'istituzione di un servizio civile obbligatorio (un « esercito del lavoro ») da affiancare al servizio militare. Si tratta inoltre di un intervento che avrebbe alcuni vantaggi collaterali tutt'altro che trascurabili, e che aprirebbe prospettive assai interessanti di trasformazione della nostra struttura sociale. Per questo ci sembra opportuno cominciare a formulare alcune ipotesi di lavoro, per sottoporre al vaglio delle critiche qualcosa di concreto, anche se appena abbozzato, e non una semplice parola d'ordine.

La durata del servizio militare di leva potrebbe essere ridotta da 12 a 6 mesi; il numero dei coscritti, tuttavia, non verrebbe dimezzato, perché la politica degli esoneri dovrebbe diventare molto meno liberale di quanto è oggi; inoltre, potrebbero essere assunti volontari per una serie di servizi (barbieri, lavanderia, cucina, ecc.) che oggi as-

sorbono dal 10 al 20% dei militari di leva. In cifre: l'attuale organico del servizio militare di leva, costituito da circa 200.000 giovani all'anno su poco meno di 300.000 soggetti all'obbligo di leva, potrebbe essere ridotto solo a circa 150.000 giovani presenti contemporaneamente, ai quali andrebbe aggiunto un certo numero di volontari per evitare problemi di funzionalità per l'esercito. In un secondo momento il servizio civile potrebbe gradualmente coinvolgere anche le donne.

I sei mesi di servizio militare risparmiati, e altri sei mesi addizionali, verrebbero poi dedicati al servizio civile obbligatorio. L'esercito dovrebbe fornire le strutture organizzative, meno rigide e più manageriali di quelle attuali. Questo è forse l'aspetto più problematico nella fase iniziale del progetto, ma potrebbe anche costituire il modo per inserire concretamente l'esercito nella società civile: l'esercito educerebbe i giovani, non a una disciplina che esaurisce in se stessa il suo scopo, ma al servizio della società nel lavoro; e questo a sua volta potrebbe influire positivamente sulle forze armate.

Il primo mese o i primi due del servizio civile potrebbero essere destinati a corsi di istruzione tecnica; successivamente, i giovani potrebbero essere impiegati anche all'estero, nel quadro di una nuova legge sull'assistenza tecnica ai paesi sottosviluppati (quella attuale, la cosiddetta legge Pedini, contiene un tale insieme di vincoli e disincentivi da essere rimasta praticamente inutilizzata), che preveda fra l'altro il parere vincolante dei paesi ospitanti sui modi di impiego. Nel caso di interventi nei paesi sottosviluppati, sia i corsi iniziali di istruzione tecnica sia l'impiego potrebbero anche essere organizzati da istituzioni internazionali come le Nazioni Unite. In Italia, i giovani del servizio civile potrebbero essere destinati a varie attività di utilità sociale finora trascurate, in particolare nella sistemazione del territorio (costruzione di argini, interventi in occasione di frane o inondazioni e per la ricostruzione delle zone terremotate, predisposizione delle infrastrutture per lo sfruttamento agricolo e

zootecnico delle terre incolte, comprese le opere di irrigazione; interventi di risanamento urbanistico) e nella lotta all'analfabetismo, incluso l'analfabetismo di ritorno. Si tratta di far fronte a una richiesta potenziale di servizi pubblici oggi non soddisfatta che in modo del tutto parziale e inadeguato, a causa dell'alto costo nel caso di ricorso al normale mercato del lavoro e della scarsità di mezzi pubblici disponibili. Nel caso dell'esercito del lavoro, infatti, i costi sarebbero estremamente contenuti, sia perché verrebbero mobilitate e sfruttate a fondo le infrastrutture e attrezzature militari già disponibili, sia perché la paga dei giovani che prestano servizio civile dovrebbe essere molto ridotta, anche se ovviamente superiore all'attuale « soldo » dei militari. Una prima rudimentale stima di massima dà una spesa annua di 800-1.000 miliardi, per coprire le tre voci di spesa cui darebbe luogo l'operazione: la spesa addizionale, rispetto a quella attuale per il « soldo » ai militari, per le paghe ai giovani in servizio civile; il costo dei supporti (prefabbricati, materiali, ecc.) necessari alle attività dell'esercito del lavoro (tenendo conto del fatto che si tratta di attività possibili a un basso costo di capitale per addetto); e le paghe dei volontari per i servizi dell'esercito. Nel caso di impiego nei paesi sottosviluppati, una parte della spesa potrebbe essere finanziata da organismi internazionali o attingendo alle voci già esistenti nel bilancio pubblico per gli aiuti ai paesi in via di sviluppo.

Il basso costo dell'operazione (che è collegato al basso livello delle paghe nel servizio civile) corrisponde al fatto che in effetti si tratterebbe di finanziare la prestazione di un serie di servizi pubblici non facendo ricorso a nuove imposte, ma a vere e proprie *corvées*. Il vantaggio di questo tipo di intervento sta nel fatto che esso permette di impiegare giovani che altrimenti resterebbero inutilizzati per fare cose che altrimenti non verrebbero fatte.

In questa direzione sono immaginabili vari possibili sviluppi dell'idea di esercito del lavoro come l'abbiamo delineata sopra. In primo luogo, si può pensare all'isti-

tuzione di brevi periodi di servizio civile obbligatorio per tutte le persone in grado di lavorare, un servizio da prestare a intervalli definiti di tempo, sulla falsariga di quanto si fa già in Svizzera e in altri paesi per lo stesso servizio militare: si tratterebbe di un'imposta altamente perequativa, perché comporterebbe la perdita del reddito normale, sostituito dalla paga di Stato, per il periodo di servizio civile, di modo che, ad esempio, il medico affermato opererebbe gratis o quasi, per una paga eguale a quella di chi è destinato alla costruzione di argini. In secondo luogo, si può pensare, limitatamente ai giovani, al ricorso a contingenti di manodopera individuati di volta in volta dalle autorità locali per eliminare alcune strozzature nella prestazione di servizi pubblici richiesti solo occasionalmente. In terzo luogo, in una prospettiva di più ampio respiro quale quella richiamata più avanti, l'esercito del lavoro può costituire una soluzione per tutti quei lavori particolarmente disagiati o considerati degradanti, per i quali già oggi si ha una carenza di offerta di manodopera e per i quali sempre più frequentemente si fa ricorso a immigrati clandestini da paesi del Terzo Mondo, ciò che tende a creare in Italia, in aggiunta alle tensioni provenienti dalla sua arretratezza sociale, motivi di tensione e di conflitto tipici di paesi più sviluppati.

Dev'essere ben chiaro fin dall'inizio, però, che l'istituzione di un esercito del lavoro sulle linee indicate sopra non ha effetti decisivi nella lotta alla disoccupazione: la proposta, infatti, non incide su problemi come quelli dei lavoratori oggi occupati in aziende decotte, né permette di assicurare un lavoro ai giovani che man mano terminano il servizio civile. Un contributo in questo senso può essere dato da altre misure, già discusse sopra: l'Agenzia del lavoro o gli uffici di collocamento riformati, agevolazioni alla costituzione di cooperative di giovani, perfezionando quanto già prevede la legge sull'occupazione giovanile; inoltre, coloro che hanno svolto il servizio civile potrebbero avere un alto grado di priorità nelle assunzioni. In ogni modo questi non potrebbero essere inter-

venti o contributi risolutivi. La riduzione diretta del numero dei disoccupati può essere stimata nell'ordine di 200.000 unità annue (300.000 giovani impiegati nel servizio di leva e poi nell'esercito del lavoro per un periodo di tempo superiore di sei mesi all'attuale durata del servizio militare, più i volontari per i servizi dell'esercito, più una piccola quota di personale fisso aggiuntivo per l'organizzazione del servizio civile), mentre è difficile fare ipotesi sulle possibilità di un aumento indotto dell'occupazione, favorito dal lavoro svolto dal servizio civile (ad esempio nel caso di lavori di irrigazione e di recupero di terre incolte). Tuttavia, confrontati con i costi, i vantaggi sembrano tali da rendere conveniente un tentativo, anche tenendo conto delle esperienze già compiute lungo linee in parte analoghe in altri paesi, come il Canada, gli Stati Uniti, e Malta (dove, fra l'altro, l'esercito italiano ha fornito un supporto tecnico-organizzativo).

Ma accanto alla possibilità di attenuare la disoccupazione giovanile, e a quella di ottenere prestazioni di pubblica utilità altrimenti non acquisibili, vi è un terzo fondamentale vantaggio nell'istituzione di un esercito del lavoro, quello di offrire uno strumento per la riduzione del divario oggi esistente fra lavoro intellettuale e lavoro manuale. In questo senso si muovono proposte di esercito del lavoro ben più radicali di quella sopra delineata, come quella esposta da Ernesto Rossi nel suo saggio, recentemente ristampato, *Abolire la miseria*². Rossi sostiene la possibilità di superare gli aspetti negativi e alienanti dell'attuale forma di divisione del lavoro, restringendo a un breve periodo della vita, obbligatorio per tutti, il lavoro per la produzione dei beni e servizi necessari alla collettività — beni e servizi che sarebbero così gratuitamente disponibili per tutti, permettendo a ciascuno, una volta terminato il periodo di servizio civile, di sviluppare a piacere le proprie attitudini. Non entriamo qui nei dettagli della proposta di Ernesto Rossi, esposti nel suo li-

² E. Rossi, *Abolire la miseria*, Bari 1946; II ed., a cura di P. Sylos Labini, Roma-Bari 1977.

bro, né nelle potenzialità di trasformazione sociale che essa apre³; vogliamo solo sottolineare che l'istituzione di un periodo di servizio civile obbligatorio per tutti può costituire una prima fase nell'attuazione di progetti di portata ben più vasta, come quello di Ernesto Rossi. A tal fine occorrerebbe anche coordinare l'istituzione del servizio civile con la riforma dell'istruzione superiore, tenendo conto delle proposte sviluppate da vari studiosi di pedagogia, fra i quali Aldo Visalberghi⁴, secondo cui occorrerebbe passare dalle attuali forme di istruzione sequenziale a forme basate su cicli discontinui d'istruzione, inframmezzati da periodi di attività lavorativa, giungendo fino a condizionare l'ammissione agli studi universitari alla prioritaria prestazione di un periodo di servizio civile. Che questa sia la strada da seguire per superare le forme di stratificazione sociale oggi prodotte dalla divisione sociale del lavoro, è sostenuto da una lunga tradizione di pensiero: Tommaso Moro, ad esempio, proponeva nella sua *Utopia*⁵ due anni di lavoro agricolo obbligatorio per tutti, prima di essere ammessi all'esercizio di arti e mestieri nelle città. Oggi, data l'utilità indubbia per altri aspetti (disoccupazione giovanile e carenze dei servizi pubblici in vari campi) che rendono opportuno un esperimento in questa direzione, si può avviare con l'istituzione di un servizio civile un processo di graduale ma rivoluzionaria trasformazione della società.

³ Cfr. al riguardo M. Salvati, *Ernesto Rossi e l'abolizione della miseria*, in « Mondoperaio », settembre 1977; e R. Villetti, introd. a *Socialismo e divisione del lavoro*, Roma 1978.

⁴ Cfr. A. Visalberghi, *Lo sviluppo educativo nelle società avanzate e le sue contraddizioni*, in « Scuola e città », gennaio 1974 (ora in *Socialismo e divisione del lavoro* cit.).

⁵ T. Moro, *L'utopia o la migliore forma di repubblica* (1516), a cura di T. Fiore, Roma-Bari 1974, p. 75.

INDICI

INDICE DELLE TABELLE

1.1	Saldi delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, vari paesi ed aree economiche, 1972-78	43
1.2	Processo di aggiustamento del saldo delle partite correnti	44
1.3	Processo di aggiustamento del saldo delle partite correnti, dettaglio degli « altri paesi Ocse »	45
1.4	Indicatori della situazione del debito estero di alcune economie nazionali	46
1.5	Finanziamento delle partite correnti dell'area Ocse, 1974-76	48
1.6	Aggiustamento della bilancia delle partite correnti: saldo petrolifero e non petrolifero	52
1.7	Composizione delle variazioni del saldo delle partite correnti	54
1.8	Evoluzione dei saggi d'interesse	56
1.9	Evoluzione dei costi, prezzi e tassi di cambio effettivi, 1973-77	58
1.10	Domanda interna e processo di aggiustamento delle partite correnti	60
1.11	Andamento della domanda effettiva	61
2.1	Ripartizione % del valore aggiunto delle classi di attività economica dell'industria manifatturiera in Italia	81

2.2	Struttura settoriale del commercio estero manifatturiero	81
2.3	Saldi commerciali con l'estero	82
3.1	Rapporti tra debiti a lungo, a breve termine, totali ed il fatturato di un campione di società	98
3.2	Rapporti tra gli oneri finanziari, i debiti e il fatturato di un campione di società	98
4.1	Retribuzioni massime e minime, per settore e categoria (1976)	109
4.2	Quota dei dipendenti regionali e loro retribuzione media per grande area geografica (1976)	109
5.1	Disavanzo di cassa del Tesoro	126
5.2	Determinazione del fabbisogno del settore statale e del settore pubblico per il 1978	127
5.3	Spesa pubblica, sue componenti e sue tendenze in alcuni paesi Ocse	128
5.4	Spese pubbliche « di benessere » (esclusa edilizia) nei paesi Ocse	129
5.5	Conto economico della Pubblica Amministrazione italiana	130
5.6	Spese statali: previsioni di competenza e di cassa aggregate	132
6.1	Prelievo tributario complessivo in alcuni paesi Cee e Ocse	151
6.2	Struttura comparata del prelievo obbligatorio globale nei paesi Cee	152
6.3	Entrate della Pubblica Amministrazione	154
6.4	Entrate tributarie dello Stato	155
6.5	Entrate tributarie: previsioni di competenza e di cassa aggregate	156
7.1	Forze di lavoro presenti	167
7.2	Popolazione secondo il sesso, l'età e l'atteggiamento nei confronti del lavoro, 1977	168

7.3	Popolazione residente per classi di età e sesso nel 1976	170
7.4	Tassi di attività 1976	171
7.5	Forze di lavoro per classi di età e sesso nel 1976 e variazioni 1976-81	172
7.6	Saldi migratori netti, 1972-76	174

INDICE DEL VOLUME

Premessa

VII

Introduzione

3

1. L'economia italiana dal centro-sinistra alla crisi petrolifera, p. 3 - 2. Salari e profitti, p. 5 - 3. Dopo la crisi petrolifera: il contesto internazionale, p. 7 - 4. L'apparato produttivo, p. 9 - 5. La giungla retributiva, p. 12 - 6. La finanza pubblica, p. 13 - 7. L'occupazione: analisi e proposte, p. 14

I. Il contesto internazionale

19

1. Una situazione squilibrata, p. 19 - 2. L'impatto della crisi petrolifera, p. 21 - 3. Il finanziamento del disavanzo delle partite correnti, p. 23 - 4. Il processo di aggiustamento delle bilance dei pagamenti, p. 24 - 5. L'andamento dei tassi di cambio, p. 27 - 6. Tassi di cambio, competitività relative e processi di aggiustamento, p. 29 - 7. Domanda interna e processo di aggiustamento, p. 32 - 8. Le prospettive della domanda nel periodo più lungo, p. 34 - 9. L'Italia nel contesto internazionale, p. 37 - 10. Alcune alternative di politica economica, p. 40

II. L'apparato produttivo

63

1. « Conversione » e « riconversione », p. 63 - 2. Una struttura cristallizzata, p. 64 - 3. Struttura industriale e bilancia dei pagamenti, p. 66 - 4. Alcune direttrici d'intervento, p. 68 - 5. Dimensioni delle imprese e mercato del lavoro, p. 70 -

6. Salvataggi e partecipazioni statali, p. 73 - 7. L'aggravarsi del problema del Mezzogiorno, p. 74

III.	Il risanamento finanziario delle imprese	83
	1. La caduta dei profitti, p. 83 - 2. Il caso giapponese e il caso italiano, p. 85 - 3. Indebitamento, oneri finanziari delle imprese e inflazione, p. 87 - 4. Una strategia per il risanamento, p. 90 - 5. Il ruolo del sistema bancario, p. 92 - 6. Mercato azionario e capitale di rischio, p. 95	
IV.	Giungla retributiva e politica del lavoro	99
	1. Definizione del problema, p. 99 - 2. Alcune osservazioni sui dati, p. 100 - 3. Area pubblica e area di mercato, p. 101 - 4. Alcune linee d'intervento, p. 104 - 5. Per una politica attiva del lavoro, p. 106	
V.	La spesa pubblica	111
	1. Il disavanzo del settore pubblico: significato ed effetti, p. 111 - 2. La dinamica relativa della spesa e dell'entrata pubblica, p. 113 - 3. Le discussioni sul disavanzo pubblico per il 1978, p. 117 - 4. Il livello e la composizione della spesa pubblica, p. 120 - 5. Spese di benessere e sussidi alla produzione, p. 123	
VI.	La politica tributaria	133
	1. Il prelievo tributario e la sua composizione, p. 133 - 2. Margini di manovra e condizionamenti sociali, p. 136 - 3. Possibilità di una nuova politica tributaria, p. 138 - 4. Il problema della finanza locale, p. 141 - 5. Le condizioni minime dell'autonomia, p. 145	
VII.	Occupazione: tendenze e prospettive	157
	1. Tendenze settoriali e territoriali dell'occupazione, p. 157 - 2. La dinamica dell'offerta di lavoro, p. 159 - 3. Il Mezzogiorno, le donne, i giovani, p. 162 - 4. L'eccesso di occupati nell'industria, p. 164	

VIII. Occupazione: proposte d'intervento 175

1. La questione della mobilità del lavoro, p. 175 -
2. La legge sui giovani, p. 177 - 3. La formazione professionale, p. 178 - 4. L'Agenzia del lavoro, p. 179 - 5. La riduzione dell'orario di lavoro, p. 181 - 6. L'esercito del lavoro, p. 186

Indice delle tabelle 195

