

PAOLO SYLOS LABINI

DISOCCUPAZIONE ED OPERE PUBBLICHE

SOMMARIO

Premessa.

PARTE PRIMA: Il problema della disoccupazione e i tentativi compiuti per risolverlo nelle società privatistiche.

I - *Considerazioni generali.*

1-2. Il fenomeno della disoccupazione in un'economia privatistica ed in un'economia collettivistica — 3. Le crisi e gli interventi statali in un'economia privatistica — 4-5. La così detta pianificazione dell'economia — 6. Le recenti proposte del Beveridge — 7. La « politica della spesa » — 8. Alcune caratteristiche di un'economia per piani.

II - *Aspetti teorici di una politica di opere pubbliche.*

9. Due modi d'intendere la politica delle opere pubbliche — 10. La politica delle opere pubbliche come intervento contingente ed eccezionale. La tesi « pessimistica » — 11. La tesi « ottimistica ». In particolare: la teoria del « moltiplicatore » — 12. Condizioni per l'esito favorevole di una politica delle opere pubbliche. — 13. Produttività delle opere pubbliche — 14. La politica delle opere pubbliche « in funzione anticiclica ».

III - *L'esperienza americana e l'esperienza tedesca nel campo delle opere pubbliche.*

15. L'esperienza americana — 16. L'esperienza tedesca.

PARTE SECONDA: Il problema della disoccupazione, la politica delle opere pubbliche e la ricostruzione dell'economia italiana.

1. Le opere pubbliche e la ricostruzione — 2. Dati retrospettivi — 3-4. Alcune osservazioni sui piani di ricostruzione — 5. Il finanziamento della ricostruzione del patrimonio pubblico: imposte e prestiti interni — 6. Emissione di nuovi biglietti — 7. Prestiti esteri — 8. Inconvenienti burocratici ed amministrativi — 9. Le opere pubbliche e l'industria edilizia — 10. Gli strumenti della pianificazione nel campo della ricostruzione del patrimonio pubblico — 11. La funzione degli enti locali.

P r e m e s s a

Il lavoro è distinto in due parti: la prima parte ha un carattere prevalentemente teorico; la seconda invece ha un carattere, per così dire, pratico e contingente.

Nella prima parte si esamina, in generale, il problema della disoccupazione e si considerano i tentativi compiuti, nelle società privatistiche, per risolverlo; in particolare si esaminano i presupposti, logici e storici, della pianificazione economica e si dà un cenno di alcune recenti proposte relative ad un'economia « per piani ».

Si passa quindi a considerare, nei suoi aspetti teorici, la politica delle opere pubbliche, intesa come mezzo per combattere la disoccupazione e come stimolo alla ripresa economica, e si richiamano brevemente le principali esperienze estere in tal campo.

Nella seconda parte si esamina, facendo riferimento all'attuale situazione italiana, il problema della disoccupazione ed il contributo che può esser dato, per la sua soluzione, da una vasta politica di opere pubbliche.



PARTE PRIMA

Il problema della disoccupazione e i tentativi compiuti per risolverlo nelle società privatistiche

I — *Considerazioni generali.*

1. In un'economia privatistica, o capitalistica, si ha disoccupazione quando, nel mercato del lavoro, la richiesta è inferiore all'offerta.

Tale squilibrio può dipendere dall'andamento stagionale di determinate attività produttive o da variazioni di gusti o dall'introduzione di innovazioni tecniche «risparmiatrici di lavoro»; in tali casi esso è transitorio e circoscritto; oppure può dipendere da crisi economiche generali, cicliche e non cicliche: la sua durata, allora, è più lunga ed il suo carattere è generale; lo squilibrio può, infine, essere addirittura permanente.

La disoccupazione permanente, nell'economia privatistica, è uno degli indici più caratteristici del conflitto esistente fra interesse individuale e interesse sociale, fra interesse di coloro che sono economicamente più forti e interesse della società nel suo complesso.

La produzione, nell'economia privatistica, può risultare qualitativamente diversa e quantitativamente inferiore a quella che assicurerebbe il massimo di utilità per la collettività. Il singolo imprenditore, mosso dal profitto monetario, può trovare conveniente produrre beni che soddisfanno bisogni non urgenti dal punto di vista sociale e non produrre beni che soddisfanno bisogni più urgenti; oppure può trovare conveniente produrre una quantità di beni inferiore a quella che, dati i

fattori produttivi disponibili, sarebbe possibile produrre con vantaggio della collettività.

Per conseguenza la combinazione dei fattori produttivi risultante dal complesso delle decisioni dei singoli imprenditori può essere diversa da quella che sarebbe la combinazione *ottima* dal punto di vista sociale; ed una quota di fattori produttivi, lavoro compreso, può rimanere permanentemente inattiva.

2. In una società collettivistica di disoccupazione permanente non ha senso parlare poichè lo Stato, che è l'unico titolare di tutte le scelte economiche, effettua la combinazione dei fattori produttivi secondo un criterio di *optimum* sociale.

In astratto, potrebbe esistere una disoccupazione permanente solo se lo Stato ritenesse conveniente, dal punto di vista sociale, mantenere in permanenza un certo nucleo di persone inattive; ma, in concreto, non vi è motivo che tale convenienza si presenti o, almeno, che si presenti permanentemente.

Riguardo alla disoccupazione dipendente da crisi periodiche, sembrerebbe oramai accertato, teoricamente e praticamente, che tali crisi non si possano verificare in una società collettivistica. Crisi non periodiche, o, meglio, contrazioni non periodiche del reddito complessivo, si possono invece verificare come conseguenza di errori di coloro che dirigono l'attività produttiva, o come conseguenza di cattivi raccolti, o di distruzioni belliche.

In questi casi l'effetto *necessario* della contrazione del reddito è l'abbassamento del tenore di vita di alcune categorie o, al limite, di tutte le categorie di lavoratori; la disoccupazione non è, come nelle società privatistiche, un effetto *necessario*.

D'altra parte anche in questi casi lo Stato può, se lo ritiene conveniente, variare la combinazione dei fattori produttivi, sempre mantenendo occupati tutti i lavoratori.

Riguardo alla disoccupazione stagionale, a quella dipendente da mutamenti nell'attività produttiva e da mutamenti nei processi tecnici di produzione, nulla esclude che tali forme di disoccupazione si verifichino anche in una società collettivistica. Si tratta, però, di forme transitorie e circoscritte: fisiologiche, si potrebbe dire, e non patologiche.

3. Dunque, mentre in una società collettivistica il fenomeno della disoccupazione o non si presenta, o non si presenta in forme tali da mettere in pericolo l'intera compagine sociale, in una società privatistica quel fenomeno si può anche presentare in tali forme.

In una società privatistica esiste, come si è accennato, un conflitto fra interesse individuale ed interesse sociale, con-

flitto che diventa più grave e più evidente durante le crisi.

Storicamente però tale conflitto di interessi non si è sempre presentato in forma così grave come nei tempi più recenti; nè le crisi hanno sempre avuto quella gravità che poi hanno avuto.

Il progressivo aggravarsi delle crisi deve essere attribuito a quel fenomeno di ampliamento delle dimensioni delle imprese, che ha caratterizzato il processo produttivo moderno.

Fino a che, in ogni ramo produttivo, operava un numero elevato di piccole imprese, le crisi non assumevano, non potevano assumere, le proporzioni che poi hanno assunto: alcune imprese fallivano, le più forti resistevano; altre imprese, poi, potevano facilmente e rapidamente sorgere in sostituzione di quelle eliminate dal mercato, data la quantità relativamente piccola di fattori produttivi che ciascuna impresa impiegava e data la relativa semplicità dei procedimenti tecnici di produzione.

Le crisi si susseguivano ad intervalli press'a poco regolari e, entro certi limiti, prevedibili, ed il danno che subiva l'organismo sociale non era gravissimo: varî economisti sostenevano che le crisi periodiche costituivano un fenomeno fisiologico e, tutto sommato, benefico, poichè, terminata la crisi, gli imprenditori meno capaci risultavano eliminati dal mercato ed il sistema economico risultava più efficiente di prima.

Forse nessun economista si sentirebbe oggi di sostenere tale tesi.

Di fronte al fallimento di imprese piccole ed impieganti un numero relativamente non elevato di lavoratori, lo Stato poteva anche non intervenire e lasciare che tutto si agguastasse da sè. Di fronte al fallimento di imprese grandi, spesso grandissime, ed impieganti un gran numero di lavoratori, lo Stato non poteva rimanere inerte: doveva intervenire ed è intervenuto, procedendo al salvataggio di imprese che oramai rappresentavano non una piccola, ma una grande, una grandissima frazione dell'offerta totale; è intervenuto distribuendo sussidi ai disoccupati, iniziando una vasta politica di opere pubbliche per attenuare la disoccupazione, ed in varî altri modi.

Le discussioni sull'opportunità di tali interventi sono in gran parte accademiche: è ragionevole discutere solo sulla specie degli interventi statali; ma che interventi ci debbano essere nessuno può mettere in dubbio. I fallimenti delle grandi imprese e la conseguente disoccupazione « di massa » minacciano di mandare in rovina l'intero organismo sociale; il problema più grave, che è appunto quello della disoccupazione,

afferra alla gola, non consente proroghe: e lo Stato non può non intervenire.

Quali sono le conseguenze dei vari interventi statali sulla struttura economica?

Il salvataggio delle imprese si traduce praticamente nell'assunzione, parziale o totale, delle imprese stesse da parte dello Stato; si traduce, cioè, in una *statizzazione*, parziale o totale, *dell'offerta* dei beni prodotti da quelle imprese.

Nella maggior parte dei casi la statizzazione delle imprese non è avvenuta a *freddo*, per un piano preordinato di socialisti o di « interventisti »; ma è avvenuta, appunto, in occasione di crisi che hanno *costretto* lo Stato ad intervenire.

Terminato l'uragano, non pochi sono coloro che insistono affinché lo Stato ceda nuovamente all'iniziativa ed alla proprietà privata le imprese salvate.

Difficilmente, però, lo Stato cede ciò che ha preso; e poiché le imprese statizzate sono spesso imprese molto grandi, con carattere monopolistico o quasi monopolistico, possono allora giocare, ed hanno in realtà giocato, quei motivi di convenienza sociale che consigliano di mantenere la gestione pubblica, se pure i criteri amministrativi continuino ad essere quelli privatistici. E, storicamente, mentre sono assai numerosi gli esempi di statizzazione del tipo accennato, sono assai rari gli esempi di « riprivatizzazione » (1).

Un altro caratteristico intervento dello Stato durante le crisi è costituito dalla politica delle opere pubbliche, attuata per combattere la disoccupazione.

Quale carattere distintivo presentano le opere pubbliche rispetto a quelle che, in contrapposto, si devono definire « private »?

Il carattere distintivo fra le due specie di opere, cioè di produzioni, sembra essere questo: che le produzioni « private » sono quelle effettuate da imprenditori privati per *mercato*, cioè per un numero grande, imprecisabile di soggetti privati; il prezzo è determinato dal rapporto tra offerta (che può anche essere monopolizzata) e richiesta (che normalmente non è monopolizzata); nel caso, invece, delle opere pubbliche il richiedente è un solo soggetto: lo Stato, il quale, quindi, si può considerare come il monopolista della richiesta.

(1) E' necessario avvertire che non sempre la statizzazione dell'offerta è stata posta, come si può credere e come era necessario che fosse, in funzione dell'interesse della collettività; in vari casi ed in vari paesi è accaduto che gli esponenti dei complessi produttivi « salvati » dallo Stato sono riusciti a conservare o a riprendere il controllo di quei complessi, continuando a incamerare elevati profitti ai danni dello Stato, cioè della collettività, e manovrando quei complessi pel proprio esclusivo interesse. Qualche volta gli uomini politici hanno favorito tale azione ed hanno essi stessi approfittato della statizzazione pel loro privato interesse.

Le opere pubbliche, in altri termini, costituiscono un caso notevole di *statizzazione della richiesta*.

L'espressione « opere pubbliche » a rigore va riferita a produzioni che in nessun caso sono compiute *da privati per privati*: strade, ponti, edifici pubblici, per esempio.

Tuttavia, specialmente durante le crisi, lo Stato interviene anche in produzioni o in opere che erano, o potevano essere, compiute da privati per privati: impianti idroelettrici, miglioramenti agrari, case di abitazione. Sono, questi, altri importanti casi di statizzazione della richiesta; anche qui si parla ora comunemente di « opere pubbliche ».

Come nei casi di statizzazione dell'offerta, anche nei casi di statizzazione della richiesta è poco probabile che lo Stato restituisca completamente all'attività privata tutte le funzioni che le aveva sottratto: anche in tali casi motivi di convenienza sociale possono impedire la « riprivatizzazione » della richiesta.

Così, per esempio, in tutti i paesi si è verificata una progressiva statizzazione della richiesta nel campo dell'industria edilizia (si parla, in proposito, di « edilizia popolare »); tale processo si è sviluppato più rapidamente proprio durante o subito dopo le crisi: nè, superate le crisi, l'intervento dello Stato, o di altri enti pubblici, è venuto meno, ma anzi si è consolidato.

4. Alla fine di ogni crisi, dunque, rimane ampliata la sfera dell'attività pubblica: in alcuni rami produttivi si verifica una statizzazione dell'offerta; in altri, o anche negli stessi, si verifica una statizzazione della richiesta.

Questo processo, dipendente dalla forza stessa delle cose più che da un preordinato disegno di uomini, ha determinato, o ha contribuito a determinare quella che è la struttura economica della maggior parte delle società moderne: una struttura, cioè, intermedia fra quella privatistica e quella collettivistica.

Il progressivo aggravarsi delle crisi, rendendo sempre più stridente il contrasto fra interesse individuale e interesse sociale, ha reso necessario un intervento statale sempre più ampio; ha quindi sempre più allargato la sfera pubblica dell'economia, tanto che, ad un certo momento, non è sembrata più impossibile una direzione statale dell'intera vita economica.

Sono sorte allora teorie e sono state compiute, anche in società non collettivistiche, esperienze relative ad una pianificazione dell'economia. Tale pianificazione sarebbe uno degli ultimi atti di quel processo di continuo ampliamento della sfera pubblica dell'economia; sarebbe il più generale intervento dello Stato nella vita economica: tutti gli altri interventi sarebbero

compresi e riassunti da questo. Anzi, una volta attuata la pianificazione, a stretto rigore è improprio parlare di « intervento » dello Stato, poichè lo Stato è oramai, nel processo economico, il protagonista, non più un attore secondario.

A questo punto sembrano opportuni alcuni chiarimenti sull'espressione: « pianificazione dell'economia ».

Per alcuni la pianificazione dell'economia dovrebbe consistere in una serie di direttive generali poste dallo Stato nel campo economico: entro tali direttive gli imprenditori privati e i così detti consumatori avrebbero piena libertà di scelta.

Per altri la pianificazione sarebbe sinonimo di collettivizzazione.

Sembra, però, fuori dubbio che in tanto la pianificazione è concepibile, in quanto la sfera pubblica dell'economia sia notevolmente ampia. E, concretamente, la sfera pubblica dell'economia è divenuta, in tutti i paesi, notevolmente ampia appunto a causa di quel processo cui si è fatto cenno.

La pianificazione economica s'innesta dunque in quel processo di trasformazione della struttura produttiva. Come ora è un non senso sostenere l'opportunità di una politica incondizionatamente e integralmente liberistica, mentre non lo era un secolo fa, così un secolo fa sarebbe stato un non senso parlare di pianificazione, mentre ora non lo è.

5. Come si diceva, il progressivo aggravarsi delle crisi ha reso inevitabili interventi statali sempre più ampi; d'altro lato tali interventi sono stati attuati quando le crisi si erano già manifestate, con tutti i loro rovinosi effetti. Interventi di questo genere non prevengono il male ma, al massimo, lo reprimono e raramente, come la teoria e l'esperienza hanno insegnato, con effettivo successo.

La pianificazione dell'economia sarebbe appunto rivolta a prevenire il male.

Lo Stato dovrebbe intervenire non di volta in volta, ma in modo sistematico e generale, al fine di eliminare il conflitto fra interesse individuale e interesse sociale e di impedire alle crisi, durante le quali il conflitto diviene più acuto, di manifestarsi.

Il conflitto dipende da varie circostanze, alcune delle quali sono state già accennate: al singolo imprenditore può esser conveniente non produrre o, come di regola accade quando esiste il monopolio, produrre meno di quanto sarebbe socialmente conveniente, o produrre beni non urgenti dal punto di vista sociale; d'altra parte il singolo imprenditore produce pel mercato: ed il mercato, lasciato completamente a se stesso, è, sì, indice dei valori, ma, poichè dietro i valori ci sono gli uomini, il mercato è indice della forza economica, cioè della capacità di ac-

quisto dei varî uomini. E quando coloro che hanno una capacità di acquisto inferiore a quella necessaria a soddisfare almeno i bisogni vitali divengono via via più numerosi, divengono addirittura la maggioranza, il conflitto fra interesse individuale, cioè fra interesse dei più forti, e interesse sociale è evidentissimo. Questo appunto accade durante le crisi, a causa sopra tutto della crescente disoccupazione.

Nè è detto che coloro che sono, o divengono, economicamente deboli, si rassegnino a rimanere nella loro condizione di debolezza: se le altre vie sono precluse, poichè si tratta di vita o di morte, essi ricorreranno anche alla violenza. In questo senso si è espresso innanzi che, particolarmente durante le crisi, l'organismo sociale minaccia di andare in dissoluzione e che quindi lo Stato è *costretto* ad intervenire.

La pianificazione eliminerebbe il conflitto fra interesse individuale e interesse sociale, appunto perchè lo Stato, predisponendo il piano, avrebbe di mira quella che potrebbe esser definita la *scala sociale* dei bisogni.

Inoltre la pianificazione dell'economia sarebbe anche rivolta a raggiungere la stabilità nella vita economica e ad eliminare le fluttuazioni cicliche e le crisi.

In proposito occorre rilevare che varî economisti negano che tale obiettivo possa essere raggiunto attraverso la pianificazione economica.

Sembrerebbe tuttavia certo, oramai, che le crisi possono assumere quella forma endemica e rovinosa, con una conseguente vasta disoccupazione, solo in un'economia privatistica nella quale le singole imprese siano pienamente libere di regolare, come meglio credono e indipendentemente da quello che può essere il vantaggio per la società nel suo complesso, la loro attività produttiva.

Sembrerebbe, d'altra parte, dimostrato dall'esperienza che, in una economia pianificata e collettivistica, le fluttuazioni economiche spariscono; nè, come si è già rilevato, in una tale economia può esistere una disoccupazione permanente. Il problema della disoccupazione, nelle sue varie forme, è poi radicalmente risolto anche nelle società normalmente non collettivistiche, durante la guerra; in tale periodo l'attività produttiva diviene sempre più intensa, senza che in essa, e quindi nella richiesta del lavoro, si verifichino oscillazioni impreviste o incontrollate.

Va osservato che l'economia di guerra, come bene è stato detto, è, in sostanza, un'economia collettivistica.

Quel che sembra certo, dunque, è che le fluttuazioni economiche e la disoccupazione sono eliminate quando, alla pianifi-

cazione, si accompagna la completa collettivizzazione dell'economia.

E' possibile risolvere quei problemi pianificando l'economia, ma senza collettivizzarla completamente? E' possibile, cioè, ottenere i vantaggi dell'economia pianificata senza abolire, almeno in linea di massima, la proprietà privata dei mezzi di produzione e, quindi, l'impresa privata?

Ed una economia pianificata ma non collettivistica risolverebbe i problemi dipendenti dal conflitto fra interesse individuale e interesse sociale e dalle fluttuazioni economiche?

Varî studiosi hanno considerato tali questioni ed alcuni di essi hanno creduto di poter rispondere affermativamente. Essi, in sostanza, intenderebbero « salvare capra e cavoli »: ottenere, cioè, i vantaggi del collettivismo, evitandone gli svantaggi (che, in definitiva, sembrano consistere nell'abolizione della illimitata facoltà di scelta, cioè, come anche si dice, della libertà individuale nel campo della produzione ed in quello del consumo).

6. Uno dei più autorevoli sostenitori dell'economia pianificata ma non collettivistica è il Beveridge, il quale appunto, come s'intuisce dallo stesso titolo del suo più recente lavoro: *Full employment in a free society*, ritiene che sia possibile ottenere i vantaggi del collettivismo conservando quelli del capitalismo.

Vale la pena di accennare brevemente alle proposte conclusive formulate dal Beveridge in tale suo lavoro, proposte rivolte a risolvere il problema della disoccupazione e, corrispondentemente, quello delle fluttuazioni cicliche (1).

Partendo dal principio che il grado di occupazione di un paese dipende dalla spesa complessiva (distinta in spesa di consumo e spesa di investimento) il Beveridge sostiene che, per raggiungere la piena occupazione, è necessario:

1) che lo Stato assicuri un'adeguata spesa complessiva, sia variando la propria spesa, sia modificando il complesso delle spese private sopra tutto attraverso la politica fiscale;

2) che lo Stato regoli la localizzazione delle industrie;

3) che lo Stato regoli il mercato del lavoro, principalmente al fine di realizzare la massima mobilità dei lavoratori;

4) che lo Stato impedisca le oscillazioni dei prezzi e dei salari.

Lo Stato potrà raggiungere tali fini (che, a loro volta, sono mezzi per raggiungere la stabilità economica e la piena occu-

(1) W. H. BEVERIDGE: *Full Employment in a free society*, New York, Norton, 1945.

pazione) attuando una pianificazione dell'economia sulla base di un nuovo tipo di bilancio, non puramente finanziario, ma economico, che consideri come elemento fondamentale la forza-lavoro da occupare e che consideri il reddito e la spesa della collettività nel suo complesso. Il Beveridge propone inoltre l'istituzione di un « ministero per lo sviluppo nazionale », che dovrebbe, fra l'altro, regolare la localizzazione delle industrie, e propone l'istituzione di un « ufficio nazionale degli investimenti », che dovrebbe dirigere e controllare tutti gli investimenti privati.

Qui non si desidera esaminare a fondo i presupposti teorici su cui poggiano le proposte del Beveridge (presupposti teorici che si ricollegano alle teorie del Keynes), nè i particolari delle riforme che egli propone.

Si desidera fare solo un'osservazione generale: che cioè la società, nella quale le proposte del Beveridge fossero pienamente attuate, cesserebbe di essere privatistica (cioè fondata sulla proprietà privata dei mezzi di produzione) e diverrebbe collettivistica. In altri termini la pianificazione indicata dal Beveridge, contrariamente a quello che egli, sebbene con numerose riserve, sostiene, implicherebbe la collettivizzazione dell'economia.

Il Beveridge ripete più volte l'affermazione che è possibile raggiungere la piena occupazione e la stabilizzazione della vita economica conservando l'iniziativa privata e la proprietà privata dei mezzi di produzione.

Ma quale « iniziativa », quale concreta facoltà rimarrebbe ai privati imprenditori?

Non quella di decidere *che cosa* produrre; non quella di decidere *quanto* produrre; non quella di decidere *dove* produrre; non quella di poter determinare i prezzi e i salari; nemmeno quella di adottare quella combinazione dei fattori produttivi che a loro sembrasse ottima.

In tali condizioni gli imprenditori non sarebbero più imprenditori: sarebbero gli esecutori del piano statale; la proprietà privata dei mezzi di produzione sarebbe forma senza sostanza.

L'attuazione di proposte e di riforme come quelle del Beveridge non potrebbe però, escludendo l'ipotesi del rivolgimento violento, in nessun caso essere immediata: in nessun caso sarebbe quindi immediato il passaggio dall'economia pianificata e *non* collettivistica all'economia pianificata e collettivistica. Nel periodo di transizione sarebbe perfettamente concepibile un'economia della prima specie.

7. Sulle tracce del Beveridge, molti ora, nei paesi anglosassoni e fuori, sostengono l'opportunità di una pianificazione

che abbia, come canone fondamentale, una « politica della spesa » ed in particolare una « politica della spesa complessiva pel consumo ».

Lo Stato dovrebbe regolare le richieste private e formulare esso stesso delle richieste di beni di ogni genere, in modo da assicurare un'intensa e stabile attività produttiva e da eliminare la disoccupazione.

Attraverso tale via lo Stato potrebbe influire anche sulle offerte, senza assumerle direttamente. Si avrebbe così la statizzazione della richiesta senza quella dell'offerta.

Coloro che sostengono l'opportunità di una « politica della spesa » in sostanza propongono, dunque, di stimolare e di affrettare quel processo di statizzazione della richiesta che finora si era sviluppato indipendentemente da disegni preordinati.

Come si è detto, infatti, già esistono in tutti i paesi numerosissimi esempi di statizzazione della richiesta. Si possono ricordare, in proposito, le opere pubbliche, l'edilizia popolare, le produzioni che le così dette imprese di pubblica utilità attuano per conto dello Stato o di enti pubblici; i casi di statizzazione della richiesta divengono addirittura la regola in tempo di guerra (in particolare si ricordino le forniture militari e, nel campo dell'agricoltura, gli ammassi).

Senza dubbio la generalizzazione ed il consolidamento di un regime che si potrebbe chiamare « socialismo della richiesta » incontrerebbe minori difficoltà e minori resistenze di quelle che potrebbe incontrare l'attuazione di un piano deliberato di generale statizzazione dell'offerta.

Sarebbe poi da vedere in concreto quale significato avrebbe la offerta effettuata da imprese private, quando tutta o quasi tutta la richiesta fosse statizzata; e se una tale economia potesse esser veramente considerata non collettivistica.

8. Qual'è, dunque, il significato della pianificazione e quale è il rapporto che esiste fra pianificazione e collettivizzazione?

Si è osservato che alcune recenti proposte di pianificazione, mentre formalmente escludono la collettivizzazione, in realtà la implicano, anche se non immediatamente. Tuttavia, se le limitazioni poste dallo Stato alla facoltà di scelta dell'imprenditore privato non sono così estese come quelle indicate in tali proposte, e fino a quando non siano così estese, è concepibile un'economia pianificata e non collettivistica.

La pianificazione dell'economia non implica necessariamente, almeno subito, la collettivizzazione: in ogni caso però essa rappresenta un ulteriore importante allargamento della sfera pubblica dell'economia.

La pianificazione implica, necessariamente, un ampio e sistematico controllo dello Stato sull'economia, la subordinazione della attività economica privata a quella pubblica e quindi la cessazione di quella che si potrebbe chiamare la « sovranità dell'imprenditore privato ». Lo Stato, tenendo presente quella che è la scala *sociale* dei bisogni, regola tutte le attività produttive secondo un piano, al fine di attuare la combinazione dei fattori produttivi *ottima* dal punto di vista sociale e di realizzare la stabilità economica.

Se un'economia « per piani » possa poi risolvere effettivamente e durevolmente tali problemi, dipende dagli uomini; una economia per piani ha però maggiori probabilità di risolverli di un'economia non pianificata.

II — *Aspetti teorici di una politica di opere pubbliche.*

9. Come si diceva, uno degli interventi attuati dallo Stato nelle società non collettivistiche per combattere la disoccupazione dipendente da crisi generali, cicliche e non cicliche, è dato dalla politica delle opere pubbliche.

Vi sono due modi di considerare tale intervento, modi che in sostanza riflettono (come spesso accade nello studio dei fenomeni economici) diversi momenti del processo storico cui si è fatto cenno: esso, dunque, può essere inteso come un intervento contingente ed eccezionale, rivolto a curare il male (la crisi e la disoccupazione); ovvero può essere inteso come uno degli aspetti di un intervento generale e sistematico dello Stato, rivolto a prevenire il male piuttosto che a combatterlo; può essere, cioè, inteso come un aspetto, sia pure importantissimo, della pianificazione dell'economia.

10. Il primo modo di considerare la politica delle opere pubbliche si ricollega a teorie che propugnano il minimo intervento dello Stato nell'economia, cioè si ricollega a teorie liberistiche e, concretamente, a società capitalistiche con indirizzo prevalentemente liberistico.

In società capitalistiche con tale indirizzo, l'esecuzione di una vasta politica di opere pubbliche è posta in discussione allo scoppio di una crisi economica.

Alcuni economisti hanno negato che la politica delle opere pubbliche possa rappresentare un intervento efficace per combattere la disoccupazione ed uno stimolo alla ripresa econo-

mica (1). Essi anzi hanno affermato che l'esecuzione delle opere pubbliche assorbe capitale che sarebbe stato più vantaggiosamente impiegato dall'iniziativa privata e quindi, tutto sommato, non accresce l'occupazione complessiva, anzi può perfino farla decrescere.

Si esporrà, parafrasandolo, il loro ragionamento.

Se il finanziamento di una politica di opere pubbliche avviene principalmente attraverso un inasprimento della pressione fiscale, si ha un'ulteriore decurtazione dei già declinanti profitti delle imprese e quindi un ulteriore aggravamento della depressione.

Se invece si vuol attuare il finanziamento principalmente attraverso prestiti, occorre tener presente che, allo scoppio della crisi, il risparmio liquido è scarso: lo Stato potrebbe rastrellarne in misura adeguata solo offrendo un interesse più elevato di quello corrente. L'aumento del saggio dell'interesse provocherebbe allora l'aumento del costo di produzione delle imprese; d'altra parte il servizio degli interessi renderebbe necessario un inasprimento, sia pure relativamente non elevato, della pressione fiscale. Anche in questo caso la depressione risulterebbe aggravata.

Vi è infine l'espansione del credito (alcuni chiamano « reflazione » tale espansione).

L'espansione del credito può anche avere, riguardo all'attività produttiva, efficacia stimolante. Ma — proseguono quegli scrittori — non c'è motivo che tale espansione sia rivolta al finanziamento di opere pubbliche, la cui produttività è assai discutibile. Il miglior giudice dalla produttività di un'opera, di un'attività economica, è il mercato: tanto vale allora perseguire una politica di espansione del credito non per finanziare l'esecuzione di opere pubbliche, ma per finanziare le normali attività produttive private.

11. Altri economisti, invece, si sono dimostrati favorevoli ad una politica di opere pubbliche. Tra questi si può ricordare il Kahn, la cui teoria del « moltiplicatore » ebbe, specialmente alcuni anni or sono, una notevole risonanza (2).

(1) Così, per esempio, lo HAWTREY (*Public Expenditure and the Demand for Labour*, in « *Economica* », 1925) e, sebbene con riserve, il CASSEL (*La reconstruction économique mondiale*, in « *Révue internationale du travail* », 1932). V. anche il memorandum presentato al parlamento inglese dal Cancelliere dello scacchiere nel 1929 (*Memorandum on Certain Proposals relating to Unemployment*, H. M. Stationary Office, Londra, 1929).

(2) R. R. KAHN: *The relation of Home Investment to Unemployment*, in « *Economic Journal* », 1931. V. anche: V. A. MUND: *Public Works as Prosperity Reserve*, in « *Annals of the American Academy of Political and Social Science* », 1930; J. M. KEYNES: *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londra, 1935; M. MITNITZKY: *Effets d'une politique de travaux publics sur le mouvement des affaires et l'emploi*, in « *Révue internationale du travail* », 1934; C. BRESCIANI TURRÒNI: *Osservazioni sulla teoria del moltiplicatore*, in « *Rivista bancaria* », 1939; S. H. COLE: *The Means to Full Employment*, Londra, 1943.

Secondo il Kahn le spese effettuate dallo Stato per finanziare le opere pubbliche metterebbero in moto una spirale di benefiche azioni e reazioni: le imprese che ricevono le ordinazioni per le opere pubbliche a loro volta fanno ordinazioni ad altre imprese e queste ad altre ancora. D'altro lato i disoccupati che ottengono l'impiego vengono a disporre di un maggiore potere di acquisto ed effettuano una maggiore richiesta di beni di consumo; tale maggiore richiesta stimola la produzione e quindi la richiesta di lavoro. Per conseguenza l'occupazione dei lavoratori crescerebbe secondo un coefficiente, secondo un « moltiplicatore », che misurerebbe appunto l'occupazione indiretta, o indotta, o « secondaria ».

Tale teoria, sfrondata dei sottili ragionamenti e delle formule, che sono arbitrarie, in sostanza non fa che esprimere, riferendola alla politica delle opere pubbliche, una semplice verità: che, essendo i fenomeni economici interdipendenti, qualsiasi mutamento dei dati provoca altri mutamenti, ben più importanti di quello iniziale: in un certo senso gli effetti del mutamento iniziale risultano, *dopo un certo periodo*, amplificati o « moltiplicati ».

Ma non è provato che il « moltiplicatore » debba necessariamente operare in senso favorevole alla ripresa economica ed alla occupazione operaia; può anche operare sfavorevolmente: gli effetti che si moltiplicano possono essere dannosi, non vantaggiosi.

12. Il fatto è che sia nella prima tesi, che si potrebbe chiamare « pessimistica », sia nella seconda, che si potrebbe chiamare « ottimistica », c'è una parte di vero. Occorre però indicare chiaramente le condizioni, verificandosi le quali l'una o l'altra tesi può rispondere alla realtà.

In una economia prevalentemente privatistica una politica di opere pubbliche può avere probabilità di successo a condizione:

- 1) che esistano fattori produttivi inutilizzati (non solo lavoratori, ma anche capitali, tecnici e monetari);
- 2) che i prezzi dei fattori produttivi e dei prodotti rimangano stabili;
- 3) che esistano possibilità di ridurre i costi di produzione.

Se tali condizioni non sussistono, si possono verificare gli effetti previsti dalla tesi « pessimistica »; si può cioè mettere in moto un « moltiplicatore alla rovescia ».

In particolare, se non esistono fattori produttivi inutilizzati, lo Stato deve assorbire fattori già impiegati dall'attività produttiva privata; per raggiungere tale scopo lo Stato deve offrire

prezzi più elevati di quelli correnti: i salari e gli interessi, e quindi i costi di produzione, aumentano, l'attività produttiva privata subisce un rallentamento ed il reddito complessivo diminuisce, almeno temporaneamente.

I beni complessivamente prodotti e scambiati, quindi, diminuiscono, mentre il volume dei mezzi di pagamento in circolazione rimane costante, o addirittura cresce nel caso che le opere pubbliche siano finanziate attraverso l'espansione del credito: la spesa statale ha quindi gli stessi effetti di una vera e propria inflazione. Anche per questo motivo i prezzi dei fattori produttivi, e quindi i costi, aumentano; ed aumentano i prezzi dei beni di consumo. L'aumento dei prezzi dei beni di consumo determina da un lato un ulteriore aumento dei salari e dall'altro lato una diminuzione della richiesta di quei beni, con conseguenze negative sull'attività delle imprese e sull'occupazione operaia.

Seconda condizione, che può addirittura esser considerata come una conseguenza della prima, è la stabilità dei prezzi.

I prezzi dei fattori produttivi costituiscono, nello stesso tempo, elementi dei costi di produzione: se i salari aumentano, gli imprenditori, e specialmente quelli che non ricevono direttamente o indirettamente ordinazioni per opere pubbliche, sono spinti a licenziare operai, aggravando la disoccupazione.

Per quanto riguarda le due prime condizioni, il Kahn e gli altri sostenitori della teoria « ottimistica » hanno osservato che, durante un periodo di depressione economica, elevate sono le probabilità che esse si verifichino: durante la depressione, infatti, le imprese lavorano a ritmo ridotto, le scorte sono notevoli, la mano d'opera abbonda, i depositi giacciono, per una quota più o meno grande, inutilizzati presso le banche; durante tale periodo le offerte dei fattori produttivi e dei beni di consumo tendono ad assumere un notevole grado di elasticità e perciò è concepibile che i prezzi rimangano relativamente stabili, malgrado l'aumento delle richieste dipendente dalla spesa statale.

Lo Stato deve però intervenire sopra tutto nel mercato del risparmio e in quello del lavoro per accrescere le probabilità che si verifichi la condizione della stabilità dei prezzi.

Terza condizione è che esistano possibilità di ridurre i costi di produzione (1).

A tale proposito si può osservare che il motore fondamentale di un'economia prevalentemente privatistica è il profitto monetario: se i profitti aumentano, l'attività economica prospera; se diminuiscono, l'attività economica languisce.

I profitti possono aumentare o per aumento dei prezzi o per riduzione dei costi.

(1) Cfr. G. U. PAPI: *Equilibrio fra attività economica e finanziaria* (saggio V: Aspetti economici di una politica di opere pubbliche), Milano, Giuffrè, 1945, pag. 157 e segg.

Se aumentano per aumento dei prezzi, e se tale aumento dei prezzi è provocato da un processo inflazionistico, lo stimolo all'attività produttiva è di breve durata: ben presto, insieme con l'aumento dei prezzi dei prodotti finiti, si verifica l'aumento dei prezzi dei fattori produttivi, il quale ultimo può neutralizzare l'iniziale accrescimento dell'attività produttiva e aggravare la depressione.

Se invece i profitti aumentano per riduzione di costi, lo stimolo all'attività produttiva può esser duraturo; e se la riduzione dei costi è generale, può allora avere inizio la ripresa economica.

Occorre rilevare che la riduzione dei costi, in una società privatistica, dipende principalmente da elementi tecnici ed organizzativi sui quali lo Stato non può influire che indirettamente se non vuole modificare la stessa struttura privatistica della società: dipende da variazioni delle combinazioni dei fattori produttivi e dall'aumento della loro produttività, dall'introduzione di nuovi processi di produzione e da altri elementi relativi all'organizzazione delle singole imprese. Al fine della riduzione dei costi, maggiore influenza può invece esercitare lo Stato nel campo dei rapporti commerciali con l'estero, sia facilitando l'importazione, a minor prezzo, di beni strumentali e di materie prime, sia rendendo possibile una maggiore esportazione di prodotti finiti, rendendo quindi possibile, attraverso l'espansione produttiva, la riduzione dei costi.

13. Da tali brevissimi cenni risulta che in una società prevalentemente privatistica e in periodo di depressione ciclica una vasta politica di opere pubbliche non può in nessun caso costituire il fattore determinante della ripresa produttiva; una tale politica può solo *affrettare* la ripresa e può, quindi, portare un effettivo ed efficace contributo alla soluzione del problema della disoccupazione quando si verificano certe condizioni e quando sia accompagnata da una serie di altri interventi statali.

E' necessario rilevare inoltre che il fondamentale criterio economico per decidere dell'opportunità o meno delle singole opere pubbliche da eseguire è quello della loro produttività, del loro rendimento economico: più precisamente, il loro rendimento deve superare il costo.

Un'opera pubblica, come ogni altra opera o attività economica, può esser considerata produttiva quando dà origine ad un incremento del reddito complessivo.

Vi sono opere che si riconoscono improduttive, ma che tuttavia sono attuate allo scopo di sottrarre dall'ozio, per un certo periodo, un certo numero di disoccupati e di fornir loro

i mezzi di sussistenza. Si parla, in tal caso, di opere « di soccorso ».

Di fronte al dilagare della disoccupazione la collettività — così in sostanza si ragiona — deve in ogni modo sopportare un certo costo per aiutare i disoccupati: tanto vale dar corso ad opere pubbliche che, anche se improduttive, attenuano l'asprezza del problema della disoccupazione.

L'esecuzione di opere pubbliche improduttive si traduce dunque non in una creazione, ma semplicemente in una redistribuzione del reddito; tale esecuzione, cioè, dà luogo ad un processo analogo a quello originato da una politica di sussidi finanziata per mezzo di imposte.

Si preferisce una politica di opere pubbliche improduttive ad una politica di sussidi per il fatto che, a parità di erogazione, la prima ha il vantaggio di sottrarre dall'ozio un certo numero di persone.

Una politica di opere pubbliche improduttive può essere conveniente in quanto serve semplicemente « a riprender fiato »; può, cioè, essere attuata senza notevoli danni solo per limitatissimi periodi e per casi urgenti. Ciò perchè si tratta di un rimedio pericoloso, che nasconde il male, ma non lo guarisce: il male può poi scoppiare più forte di prima.

Se infatti una tale politica venisse applicata largamente e per un notevole periodo di tempo, essa, immobilizzando delle energie produttive per fini improduttivi, determinerebbe il declino del reddito complessivo; ed allora non si risolverebbe più in una semplice *redistribuzione*, ma in una *decurtazione* del reddito complessivo.

Vi possono essere opere pubbliche che presentano, combinati, i due caratteri: opere, cioè, che in parte ricostituiscono il loro costo, in parte originano la nominata redistribuzione dei redditi. Nella misura, però, in cui l'incremento del reddito è inferiore al costo, tali opere sono da considerarsi « improduttive ».

La questione della produttività delle opere pubbliche, semplice nella sua impostazione teorica, diviene problematica quando si tratta di stabilire concretamente quali opere pubbliche siano effettivamente produttive e quali non lo siano.

D'altra parte in periodi di depressione non è certo agevole improvvisare opere che risultino poi effettivamente produttive: alcuni sostengono, in proposito, l'opportunità che lo Stato dia corso ad opere che i privati potrebbero compiere, ma che non compiono o perchè si manifestano produttive solo a lunga scadenza o perchè, almeno durante il periodo di depressione, esse non sono remunerative in termini monetari, pur essendo vantaggiose per la collettività.

La questione può esser superata, anzi cade, quando le opere pubbliche siano addirittura più urgenti, al fine dell'incremento del reddito complessivo, delle stesse produzioni « private »; quando, cioè, esse possano originare un incremento di reddito il quale, da solo, sia maggiore del costo e sia anche maggiore dell'incremento di reddito che avrebbe potuto originare l'attività privata, qualora avesse impiegato i capitali impiegati dallo Stato.

Resta fermo, comunque, che le opere pubbliche possono non ostacolare, ma anzi affrettare la ripresa produttiva solo quando sussistono quelle condizioni cui si è fatto cenno dianzi. E, se si riflette, si noterà che tali condizioni si riassumono, in definitiva, in una sola, cioè nella terza: possibilità di ridurre i costi di produzione.

14. Finora si è parlato di una politica di opere pubbliche del primo tipo, cioè di una politica intesa come un intervento straordinario e contingente. Una tale politica, come può risultare da quanto si è detto, si traduce essenzialmente, se non esclusivamente, in un particolare modo di essere della politica finanziaria. Una tale politica, come ogni altro intervento attuato *dopo*, non risolve il problema delle crisi: può solo, e a determinate condizioni, attenuarne le conseguenze. Ora, poichè l'esperienza ha dimostrato che lo Stato, specialmente durante le crisi, non può assolutamente sottrarsi dall'intervenire, e poichè gli interventi statali, attuati sotto la pressione della necessità, si manifestano spesso dannosi e contraddittori, tanto vale cercare di prevenire il male invece di reprimerlo.

Sono queste in sostanza le considerazioni che, come si è già accennato, possono consigliare un intervento sistematico e generale dello Stato nell'economia, possono consigliare cioè una pianificazione dell'economia.

Una politica di opere pubbliche che s'inserisse in una pianificazione dell'economia avrebbe un significato del tutto diverso da quello che ha una politica di opere pubbliche perseguita isolatamente e solo sul piano finanziario.

Una politica di opere pubbliche intermedia fra questi due tipi è quella che, sulla base di un piano preordinato, dovrebbe attuare lo Stato per ridurre l'ampiezza delle fluttuazioni cicliche.

Secondo coloro che sostengono l'opportunità di una politica di opere pubbliche in funzione anticiclica, lo Stato dovrebbe dar corso all'esecuzione di vaste opere pubbliche durante la depressione e restringere la sua attività in tale campo durante la prosperità.

L'idea che lo stato debba perseguire una politica di opere pubbliche secondo un ritmo compensatore rispetto a quello delle fluttuazioni cicliche non è nuova: il Bowley, studioso inglese,

l'aveva espressa nel 1909 e già nel 1890, in Francia, era stata praticamente considerata da organi statali (1). Tuttavia tale idea ha avuto solo in tempi più recenti una larga risonanza, specialmente dopo le raccomandazioni formulate in proposito da congressi internazionali relativi ai problemi del lavoro e, ripetutamente, dall'ufficio internazionale del lavoro.

In particolare, considerando il problema finanziario, si è sostenuto che lo Stato non dovrebbe preoccuparsi di raggiungere il pareggio annuale del bilancio, ma di raggiungere il pareggio in un determinato numero di anni comprendente tutte le fasi di un ciclo economico.

Ingenziosi progetti di finanziamento sono stati poi formulati sulla base di tale principio: lo Stato dovrebbe raccogliere e mettere da parte fondi monetari nei periodi di prosperità, per utilizzarli, specialmente dando corso all'esecuzione di vaste opere pubbliche, nei periodi di depressione. Si tratterebbe insomma di attuare una politica finanziaria fondata sui principi di Giuseppe e delle sue vacche grasse e magre.

Affinchè una politica di questo genere possa ottenere risultati favorevoli è necessario, soggiungono coloro che la sostengono, che essa sia perseguita secondo un piano studiato in tutti i particolari durante gli anni che precedono la depressione: ciò, fra l'altro, ridurrebbe il rischio di dare esecuzione ad opere improduttive, rischio che è invece elevato quando l'esecuzione delle opere è disposta affrettatamente e senza preparazione.

Una tale politica di opere pubbliche, come si è detto, può essere considerata intermedia fra i due tipi prima visti. Si ha una pianificazione nel settore delle opere pubbliche, ma non una pianificazione generale dell'economia. D'altro lato l'attività dello Stato rimane subordinata a quella privata. Non si cerca quindi ancora di impedire alle crisi di manifestarsi e di sanare in modo non transitorio il conflitto fra interesse individuale ed interesse sociale. Si vuole solo ridurre al minimo tale conflitto ed attenuare l'asprezza delle fluttuazioni cicliche.

Tuttavia la politica delle opere pubbliche in funzione anticiclica costituisce, se è attuata, un ulteriore passo verso la generale pianificazione dell'economia.

III — *L'esperienza americana e l'esperienza tedesca.*

15. Sembra opportuno, anche per dare maggiore evidenza ad alcune precedenti osservazioni, richiamare molto brevemente le più importanti esperienze fatte da altri paesi in materia di politica di opere pubbliche come mezzo per combattere

(1) V. Bureau international du travail: *Le chômage et les travaux publics*, Genève, 1931, pag. 9.

la disoccupazione e come stimolo alla ripresa economica. Si richiameranno, quindi, l'esperienza americana e l'esperienza tedesca, l'una e l'altra successive alla crisi del 1929.

La politica delle opere pubbliche perseguita dal governo degli Stati Uniti fu uno dei tanti interventi pubblici rivolti ad attenuare le conseguenze della grande crisi ed a stimolare la ripresa: tale complesso di interventi è conosciuto sotto il nome di *New Deal*.

Ma nè il *New Deal* in generale nè, in particolare, l'esecuzione del vasto programma di opere pubbliche dettero risultati effettivamente positivi: tale giudizio è condiviso dalla maggior parte degli economisti.

La ragione profonda dell'insuccesso del *New Deal* è forse da ricercare nel fatto che esso consistette in una serie di interventi puramente finanziari, coordinati solo formalmente: molti di essi si rivelarono poi contraddittori (1).

I vasti sconvolgimenti provocati dalla crisi resero infatti necessari ampî e numerosi interventi dello Stato; ma interventi così ampî avrebbero potuto essere non frammentari nè contraddittori solo se lo Stato avesse concretamente preso le redini dell'economia, subordinando qualsiasi attività economica privata a quella pubblica.

In realtà, invece, lo Stato non volle agire in profondità, per non intaccare la « sovranità » dell'impresa privata; l'attività pubblica, non ostante le apparenze, continuò ad essere subordinata a quella privata; le decisioni dello Stato, in materia economica, rimasero, in gran parte, qualcosa di platonico (2). Non si ebbe, quindi, una effettiva pianificazione, ma l'apparenza di una pianificazione.

In un solo settore dell'economia lo Stato agì, per così dire, da sovrano: nel settore monetario e creditizio.

Si vollero manovrare le leve monetarie e creditizie (leve che in tutti i paesi e da tempo, oramai, sono in mano dello Stato) nella convinzione che tali manovre potessero infondere una spinta decisiva all'attività economica privata: in concreto il *New Deal* si tradusse in un'inflazione monetaria e (il fenomeno è in sostanza lo stesso) creditizia.

Ma, come si è accennato, l'inflazione non può stimolare la ripresa se la ripresa non è già in atto per suo conto: l'inflazione, se non si è già verificata la possibilità di una generale riduzione dei costi, si riduce in un circolo vizioso: aumento dei prezzi e aumento dei costi; tale circolo vizioso non può recare sollievo alla depressione, anzi può aggravarla.

(1) V. G. U. PAPI: *Il problema del Sig. Cordell Hull*, in « Rivista italiana di scienze economiche », giugno 1940, pag. 16 e segg. dell'estratto.

(2) Cfr. C. BRESCIANI TURRONI: *Introduzione alla politica economica*, Torino, Einaudi, 1944, pag. 272.

16. La politica delle opere pubbliche perseguita dalla Germania, ebbe invece, in definitiva, risultati nettamente favorevoli.

Secondo alcuni economisti la ragione del successo della politica tedesca nel campo delle opere pubbliche è da ricercare principalmente nel fatto che in Germania esistevano, al tempo in cui quella politica fu iniziata, grandi quantità di fattori produttivi inutilizzati, che furono messi in efficienza appunto attraverso l'esecuzione delle opere pubbliche (1).

Ma, si può obiettare, quella condizione, in linea generale, si presentava anche negli Stati Uniti.

D'altra parte la politica tedesca non raggiunse subito un chiaro successo. Nei primi tre anni della crisi (1930-1932), non ostante l'esecuzione di vasti programmi di opere pubbliche, il numero dei disoccupati crebbe continuamente (3.140.000, nel 1930, 4.573.000 nel 1931, 5.575.000 nel 1932) (2). Solo nel 1933 e, poi, più decisamente, nel 1934, si cominciò a profilare il successo della politica governativa. Dalla fine del 1933 in poi si ebbe, in Germania, una ripresa economica più rapida che negli altri paesi e la disoccupazione ben presto scomparve completamente.

Nella prima fase l'azione dello Stato consistette in interventi improvvisati, disorganici, in gran parte di carattere puramente finanziario.

Nella prima fase lo Stato, stimolando come già aveva fatto poco meno che un decennio prima, la razionalizzazione della produzione, concorse a determinare le condizioni di una generale riduzione dei costi.

Tale processo è in ogni caso il necessario presupposto della ripresa. Mentre però, in una società privatistica, esso non dipende o dipende solo indirettamente dallo Stato, in una società nella quale, dopo una crisi generale, si voglia attuare la pianificazione dell'economia, è possibile concepire una riduzione dei costi principalmente determinata dall'azione statale.

Lo Stato germanico inoltre, nella seconda fase, cominciò a coordinare ed a generalizzare i suoi interventi. Il coordinamento non fu solo platonico e formale, come negli Stati Uniti, ma concreto ed effettivo: esso fu attuato attraverso una vera e propria pianificazione dell'economia

« Il governo tedesco — rileva il Bresciani Turrone — non si limitò a prendere dei provvedimenti di natura temporanea. Le sue mire furono più ambiziose: esso proclamò, addirittura,

(1) C. BRESCIANI TURRONI: *Introduzione*, ecc., cit., pag. 255 e dello stesso autore: *Les travaux publics en Allemagne comme moyen de lutte contre le chômage*, in « *Egypte contemporaine* », Cairo, 1937.

(2) Cfr. Bureau international du travail: *Trois causes du chômage*, par WLADIMIR WOYTINSKY, Genève, 1935, pag. 85.

l'abolizione dei cicli economici e la stabilizzazione della produzione e dell'occupazione operaia ». « In realtà — prosegue il Bresciani — dal 1933 in poi il ciclo economico è stato soppresso in Germania ».

Il Bresciani osserva poi, giustamente, che l'economia germanica si trasformò, già parecchi anni prima del settembre 1939, in un'economia di guerra; e, pur esprimendo le sue riserve sulla possibilità di trarre conclusioni di carattere generale dall'esperienza tedesca, nota che, in ogni modo, la stabilizzazione della economia non potrebbe essere ottenuta che ad un prezzo molto alto: la soppressione delle libertà individuali.

Altri autori, come già accennato, esprimono diversa opinione; essi cioè ritengono possibile attuare un'economia pianificata conservando quella che è considerata la fonte delle libertà individuali nel campo economico, cioè la proprietà privata dei mezzi di produzione.

Completando le osservazioni prima espresse e richiamando quel processo storico cui si è fatto cenno, si può rilevare in proposito che spesso gli studiosi pongono delle alternative come se, nel campo degli ordinamenti sociali, fosse possibile una scelta libera e incondizionata, come se la realtà sociale fosse una « tabula rasa ».

Tali alternative, proposte in questi termini, sono pure astrazioni.

Nella realtà gli uomini sono, sì, liberi di agire e di scegliere: ma lo sono entro certi limiti, entro i limiti posti, consapevolmente o inconsapevolmente, dalle azioni e dalle scelte di tutti coloro che li hanno preceduti; entro i limiti, cioè, posti dalla storia.

PARTE SECONDA

Il problema della disoccupazione, la politica delle opere pubbliche e la ricostruzione dell'economia italiana

1. Per decidere dell'opportunità o meno di una politica di opere pubbliche si è indicata come fondamentale la questione relativa alla produttività, cioè al rendimento economico delle stesse opere pubbliche; e si è rilevato che tale questione non ha motivo di essere quando le opere pubbliche si presentano addirittura più urgenti, al fine dell'incremento del reddito complessivo, delle produzioni normalmente lasciate all'attività privata.

Tale è il caso attuale dell'Italia. Gravissime sono state le distruzioni che ha subito il nostro patrimonio pubblico; ed il patrimonio pubblico comprende strade, ponti, ferrovie, porti, edifici, centrali idroelettriche, comprende cioè, beni assolutamente indispensabili allo svolgimento di qualsiasi attività produttiva, sia pubblica che privata.

Parlare di opere pubbliche, oggi, significa parlare di ricostruzione. La politica delle opere pubbliche si presenta come parte integrante della politica della ricostruzione.

Essendo questa la situazione, appare evidente che, per combattere la disoccupazione, la politica delle opere pubbliche deve avere l'assoluta prevalenza rispetto a quella dei sussidi.

2. Quali possibilità presenta una politica di opere pubbliche di ridurre la disoccupazione, che oggi costituisce il più grave problema economico e sociale italiano?

Negli anni precedenti la guerra, lo Stato spendeva in media 2 miliardi di lire l'anno per opere pubbliche (1): l'occupazione diretta superava in opere finanziate totalmente e direttamente dallo Stato i 150.000 lavoratori l'anno. Gli enti locali spendevano circa 1/2 miliardo di lire l'anno; i lavoratori occupati in opere finanziate totalmente dagli enti locali oscillavano annualmente intorno ai 40.000. In complesso, i lavoratori occupati an-

(1) Ufficio statistico del ministero dei lavori pubblici: *Le opere pubbliche al 31 dicembre 1938* (XVII supplemento al bollettino statistico del ministero), Roma, istituto poligrafico dello Stato, 1940, pag. 172. La spesa considerata era quella che gravava sui bilanci del ministero dei lavori pubblici, dell'azienda autonoma della strada e del sottosegretariato per la bonifica integrale.

nualmente in opere pubbliche finanziate o sussidiate da organi statali, da enti locali e da enti pubblici superavano i 200.000 (1).

In media la percentuale delle spese statali che si traduceva in salari variava dal 40 al 50 (2).

Nel 1945 si sono spesi, per opere pubbliche, circa 25 miliardi di lire (3): l'occupazione è stata di circa 75.000 lavoratori (4).

Non è neppure approssimativamente calcolabile la somma spesa dagli enti locali; essa tuttavia si può considerare trascurabile ai fini dell'occupazione operaia.

Acquista invece rilievo, anche ai fini dell'occupazione operaia, l'attività dell'amministrazione delle ferrovie per ricostruzioni nel settore di sua competenza. La somma spesa da tale amministrazione ha superato, nel 1945, i 20 miliardi di lire; il

(1) Si riportano i dati relativi all'occupazione operaia nelle opere pubbliche e quelli relativi alla disoccupazione per gli anni 1926-1938. I dati relativi all'occupazione operaia esprimono il numero medio giornaliero degli operai occupati in opere pubbliche, sulla base di un periodo lavorativo annuo di giorni 267,7; tali dati (colonna A) sono stati ricavati dalla citata pubblicazione del ministero dei lavori pubblici (*Le opere pubbliche*, ecc., pag. 155) e riguardano le seguenti categorie di opere pubbliche: opere a cura diretta del ministero dei lavori pubblici e dall'azienda autonoma della strada; opere concesse, di conto dello Stato; opere di interesse di enti locali e di privati, sovvenzionate dallo Stato sul bilancio del ministero dei lavori pubblici.

Per gli anni 1934-58 si riportano i dati dei lavoratori complessivamente occupati in opere pubbliche (colonna B): oltre alle opere precedentemente indicate, sono qui considerate anche le opere eseguite a cura di altri organi ed enti pubblici e le opere totalmente finanziate dagli enti locali (v. l'*Annuario statistico italiano* degli anni 1935-1939).

I dati relativi alla disoccupazione esprimono medie annuali, calcolate sulle medie mensili; tali dati sono stati ricavati dall'*Annuario statistico italiano* e dal bollettino *Sindacato e corporazione* (Vol. XVIII e LXIII); dopo il 1934 la pubblicazione dei dati relativi alla disoccupazione fu sospesa.

(In migliaia)

Anni	Lavoratori occupati in o.p.		Anni	Lavoratori occupati in o.p.		Disoccupati
	A	Disoccupati		A	B	
1926	81,4	113,9	1935	191,5	—	1019,0
1927	99,5	278,5	1934	168,8	289,5	963,7
1928	101,8	324,4	1935	145,5	262,0	—
1929	125,1	300,8	1936	117,1	242,0	—
1930	153,1	425,4	1937	100,6	240,6	—
1931	146,5	734,5	1938	90,5	225,6	—
1932	157,2	1006,4				

Nel periodo della grande crisi prebellica (1929-1934) si nota un forte aumento del numero dei disoccupati; si nota anche un aumento del numero dei lavoratori occupati in opere pubbliche; quest'ultimo aumento, particolarmente accentuato nel 1933, fu originato dall'esecuzione di un vasto programma di opere pubbliche, programma attuato dal governo per combattere, appunto, la disoccupazione.

(2) V. nota (1) a pag. 301.

(3) La cifra indicata è stata calcolata sulla base di informazioni ottenute, dallo scrivente, dal ministero del tesoro; tale cifra, pertanto, deve essere considerata molto approssimativa.

(4) Tale cifra risulta da una breve relazione recentemente compilata dall'ufficio statistico del ministero dei lavori pubblici. «L'impiego di mano d'opera — avverte la relazione —, assai modesto nei primi mesi del 1945, si è accresciuto notevolmente e in modo continuo in tutto il successivo periodo, senza riguardo a circostanze stagionali, le quali, trattandosi di lavori in gran parte eseguiti al coperto, non potettero molto influire sulla intensità dell'occupazione. E' d'altra parte da ricordare che mancano i dati della maggior parte degli uffici del nord e che quelli disponibili non si estendono ai lavori, sussidiati dallo Stato, di privati proprietari».

numero degli operai occupati in imprese che hanno lavorato per conto delle ferrovie non è noto: esso, comunque, può esser considerato dell'ordine di grandezza di diverse decine di migliaia.

Il costo unitario della mano d'opera, nel 1945, è stato di circa 130.000-140.000 lire (1).

Si calcola che la disoccupazione si aggiri oggi intorno ai 2 milioni e mezzo di lavoratori. Se non si iniziasse un'organica e coerente politica di ricostruzione e se si continuasse a seguire una politica di opere pubbliche come quella finora seguita, una tale politica non potrebbe dunque dare che un contributo minimo alla lotta contro la disoccupazione.

3. A rigore, però, dalla cessazione dell'occupazione tedesca ad oggi non vi è stata in Italia una vera e propria politica di opere pubbliche. Ci si è limitati a tamponare le falle più urgenti, predisponendo opere pubbliche sopra tutto nelle zone dove più minaccioso appariva il fenomeno della disoccupazione. Per conseguenza sono stati ordinati affrettatamente opere spesso poco produttive.

Fatto grave, questo, in un periodo nel quale esiste la necessità di non disperdere le energie produttive, ma di usarle nel modo più razionale, cioè nel modo più economico possibile.

Finora lo Stato, come spesso per il passato, ha mostrato di considerare esaurito o quasi esaurito il suo compito dopo aver predisposto l'autorizzazione di una certa somma per il finanziamento di opere pubbliche. L'azione dello Stato nel campo delle opere pubbliche si è risolta, cioè, in un intervento isolato, frammentario e di carattere quasi esclusivamente finanziario.

Un intervento di tale tipo può avere una certa efficacia in periodi di crisi dipendenti dal ciclo economico, crisi per giunta non gravissime; esso è assolutamente inadeguato in un periodo, come l'attuale, nel quale incombe allo Stato un'opera immensa nel campo della ricostruzione: in primo luogo, nel campo della ricostruzione del patrimonio pubblico.

Ora si profila l'opportunità di una politica di opere pubbliche non perseguita isolatamente, nè solo sul piano finanziario, ma strettamente e coerentemente coordinata alla politica creditizia, a quella sociale, a quella del commercio estero, a quella tributaria e dagli altri rami della politica economica.

Un coordinamento fra i vari interventi non platonico e formale, ma concreto, è raggiungibile solo attraverso una pianificazione dell'economia.

(1) Il costo unitario della mano d'opera, sia per il 1945 che per gli anni precedenti la guerra, è stato calcolato in base ai dati relativi ai salari delle diverse categorie di operai, con particolare riguardo ai salari degli operai dell'industria edilizia. Tali dati risultano dall'*Annuario statistico italiano* e dal *Bollettino mensile di statistica*, l'uno e l'altro editi dall'istituto centrale di statistica.

Guardando i problemi italiani con riferimento ad un lungo periodo, la pianificazione dell'economia sembra opportuna per cercare di realizzare la massima stabilità economica possibile, ed in particolare per promuovere e regolare quel processo di industrializzazione, specialmente nel campo dell'agricoltura, necessario per assicurare, insieme col più rapido sviluppo del reddito complessivo, l'impiego di quantità crescenti di lavoratori.

Guardando, invece, i problemi italiani al prossimo periodo di ricostruzione, sembra conveniente che la ricostruzione medesima avvenga secondo un piano che abbia come mira fondamentale l'eliminazione o almeno la progressiva riduzione della disoccupazione.

4. Molto si parla ora di piani per la ricostruzione, ma non sempre, a parere di chi scrive, con concretezza. Sembra quindi opportuno dare qualche chiarimento in proposito, facendo riferimento al fondamentale problema economico, cioè al problema del reddito.

Il reddito monetario italiano, secondo recenti valutazioni, si sarebbe ridotto, rispetto a quello dell'anteguerra, di oltre il 40 %: per esempio, secondo i calcoli del Rossi Ragazzi, esso sarebbe passato da 116 miliardi e mezzo di lire nel 1938 a 68 miliardi e mezzo di lire nel 1945. (Le due valutazioni sono espresse in lire del 1938).

Per riportare il reddito al livello del 1938 occorrerebbero (1):

circa 27 anni se si ottenesse un incremento medio annuale di circa il 2 %;

circa 18 anni se si ottenesse un incremento medio annuale di circa il 3 %;

circa 14 anni se si ottenesse un incremento medio annuale di circa il 4 %;

circa 10 anni se si ottenesse un incremento medio annuale di circa il 5 %;

circa 9 anni se si ottenesse un incremento medio annuale di circa il 6 %;

circa 8 anni se si ottenesse un incremento medio annuale di circa il 7 %;

circa 7 anni se si ottenesse un incremento medio annuale di circa l'8 %;

circa 6 anni se si ottenesse un incremento medio annuale di circa il 9-10 %.

(1) Il numero degli anni (numero che, com'è ovvio, è puramente indicativo) è stato calcolato applicando la formula dell'interesse composto.

Se si tiene conto:

che in tempi normali il saggio annuale dell'incremento del reddito sia in Italia che negli altri paesi non collettivistici si aggirava, in media e per lunghi periodi, intorno al 3 %;

che però, nei periodi che seguono le grandi crisi, cicliche o di altra natura, tale saggio può toccare livelli assai più alti;

se, inoltre, si tiene conto che non basta riportare il livello del reddito a quello del 1938 affinché anche il tenore di vita medio della popolazione risulti pari a quello del 1938, poichè nel frattempo anche la popolazione cresce;

si può concludere che molto difficilmente il saggio di incremento annuale del reddito potrà superare, in media, il 5%, e che quindi molto difficilmente il reddito potrà essere riportato ad un livello tale da consentire un tenore di vita medio analogo a quello del 1938 in un periodo inferiore a 12-14 anni.

Chi scrive ritiene che sia opportuno mettere bene in chiaro che noi ora in Italia non possiamo impostare nessun piano di una durata così lunga.

Per poter formulare un piano evidentemente è necessario conoscere i mezzi disponibili o che si prevede siano disponibili in un certo momento futuro. Ora i mezzi disponibili all'interno possiamo anche conoscerli; ma non possiamo conoscere, nè prevedere, i mezzi che potremo ottenere dagli altri paesi, sia attraverso scambi che attraverso prestiti.

Nella migliore delle ipotesi, nell'ipotesi che noi effettivamente otterremo prestiti dall'estero nell'ammontare necessario, non potremo ottenerli nè tutti in una volta nè tutti da uno stesso ente o, almeno, da uno stesso paese.

Quindi, mentre sembra opportuno studiare un progetto astratto di ricostruzione, relativo ad un notevole numero di anni, sembra necessario pensare concretamente a piani di breve durata (annuali o biennali), stabiliti in base alle risorse che si renderanno man mano disponibili e suddivisi secondo i vari settori dell'economia: ricostruzione del patrimonio pubblico, ricostruzione edilizia, commercio estero, produzione industriale, produzione agricola.

Per quanto riguarda la ricostruzione del patrimonio pubblico, nell'immediato futuro sarebbe necessario considerare un piano minimo, fondato sulle risorse attualmente disponibili, il quale dia la precedenza alle ricostruzioni più urgenti dal punto

di vista sociale e richiedenti, relativamente, più lavoro che capitale (1).

Il coordinamento dei singoli piani parziali dovrebbe essere attuato da un unico organo.

Il punto di convergenza dei vari piani, e quindi dei vari rami della politica economica, dovrebbe essere appunto costituito dal problema attualmente più grave per l'Italia, cioè dal problema della disoccupazione.

5. Per quanto riguarda il finanziamento della ricostruzione del patrimonio pubblico, sono da considerare i tre noti metodi: imposte, prestiti, emissione di biglietti.

Le imposte non possono evidentemente fornire da sole i fondi necessari. Tuttavia, almeno per il piano iniziale e per le ricostruzioni più urgenti, un notevole contributo finanziario potrebbe essere fornito dalle progettate imposte straordinarie.

La parte più notevole dei fondi necessari può essere ottenuta ricorrendo al risparmio interno ed estero.

E' conveniente attingere al risparmio interno attraverso molteplici vie.

La via più comune è l'emissione di prestiti pubblici. Prestiti pubblici possono essere emessi, oltre che dallo Stato, anche da alcuni organismi incaricati dell'esecuzione delle opere pubbliche: dagli enti locali, per esempio, o dall'amministrazione delle ferrovie.

In secondo luogo lo Stato può ottenere prestiti da istituti bancari di diritto pubblico o da istituti assicurativi e assistenziali, sia mediante il collocamento di titoli, sia mediante aperture di credito in conto corrente.

In terzo luogo lo Stato può impegnarsi a pagare gli enti o le imprese incaricate dell'esecuzione delle opere non immediatamente, ma in un certo periodo, *con annualità* comprensive del capitale e degli interessi; e può, nello stesso tempo, autorizzare determinati istituti di credito a *scontare* i titoli che comprovano il suo debito.

Tale sistema di finanziamento, generalmente conosciuto come « sistema delle annualità » e largamente applicato in Ita-

(1) A tale proposito, può essere interessante riportare le percentuali della spesa per mano d'opera, rispetto alla spesa totale, per le varie categorie di opere pubbliche; tali percentuali sono state calcolate, attraverso procedimenti empirici, dall'ufficio statistico del ministero dei lavori pubblici:

nuove costruzioni stradali	65 %	opere edilizie	40 %
manutenzioni stradali	60 %	nuove costruzioni ferroviarie	40 %
ricostruzioni stradali	50 %	opere marittime	40 %
opere idrauliche	60 %	opere igieniche e varie	40 %
opere di bonifica	50 %	impianti idroelettrici	10 %

lia pel finanziamento delle opere pubbliche (1), può anche presentare vantaggi di snellezza e di rapidità.

E' necessario però che sia ben chiara la fonte di tale sistema di finanziamento.

In quanto gli istituti di credito concedano prestiti utilizzando i propri depositi, o altri fondi comunque disponibili, o emettendo obbligazioni, non si ha espansione della circolazione dei biglietti; in quanto invece, per provvedersi dei fondi, essi ricorrono in un modo qualsiasi all'istituto di emissione, si ha tale espansione.

6. In generale l'emissione di nuovi biglietti rivolta a finanziare attività che risultino poi effettivamente produttive, e quindi anche quelle opere pubbliche che *tali risultino*, rientra nel normale processo economico; l'emissione degenererebbe invece in inflazione se fosse rivolta a finanziare attività che già si presentassero o risultassero infine improduttive.

Concretamente, pel finanziamento delle opere pubbliche, è certo preferibile astenersi dall'emissione di nuovi biglietti, almeno fino a quando non si verificchino le condizioni che assicurino una generale ripresa dell'attività produttiva.

Queste condizioni si riassumono in una sola: possibilità di ridurre i costi di produzione.

In linea generale molto dipenderà, per la realizzazione di tale condizione, dai nostri rapporti commerciali e creditizi con gli altri paesi. Ai fini della ripresa produttiva è da ritenere sia fondamentale una politica di larga e continuativa importazione di derrate alimentari, specialmente di cereali; importazione intesa non tanto ai fini del consumo, come di solito s'intende, ma sopra tutto ai fini produttivi, ai fini della riduzione del costo del lavoro ed ai fini del maggior rendimento del lavoro stesso.

Una larga importazione di cereali ne farebbe diminuire notevolmente i prezzi: ciò da un lato agirebbe sulle varie offerte, riducendo i costi, dall'altro sulle richieste, liberando una considerevole massa di potere d'acquisto, che si potrebbe allora riversare sui prodotti non di prima necessità, cioè in sostanza principalmente sui prodotti industriali.

Sempre in tema di riduzione dei costi, nel campo specifico del lavoro occorrerà studiare una serie di provvedimenti rivolti ad elevare la capacità tecnica dei lavoratori e ad assicurare la loro mobilità e la loro razionale distribuzione nell'opera di rico-

(1) Dopo la crisi del 1929 fu applicato in Germania, pel finanziamento della politica delle opere pubbliche, un sistema analogo a quello italiano « delle annualità ». Una descrizione particolareggiata e chiara del meccanismo del sistema tedesco è contenuta nei citati lavori del BRESCIANI TURRONI. V. anche: Bureau international du travail: *Une politique de travaux publics*, cit., pag. 112 e 124.

struzione economica: ciò sopra tutto per accrescere il rendimento dei lavoratori stessi, oggi sceso, in media, a 1/3 e perfino a 1/5 di quello prebellico (1).

Particolare importanza presenta in tal campo l'organizzazione degli uffici di collocamento.

Si deve poi tener presente che una vasta politica di opere pubbliche richiede lo spostamento e l'impiego di notevoli masse di lavoratori: il successo di una tale politica dipende, quindi, in misura non piccola dal buon funzionamento di quegli uffici.

7. Per la ricostruzione del patrimonio pubblico, come per la ricostruzione del patrimonio privato, noi abbiamo assoluta necessità di ottenere prestiti dall'estero.

Si presenta, per lo Stato, l'opportunità di richiedere a Stati e ad organismi bancari esteri prestiti espressamente destinati al finanziamento di progetti di opere pubbliche (2).

Prestiti di questo genere potranno probabilmente essere ottenuti più facilmente e a migliori condizioni di altri, per la maggiore garanzia che essi in generale possono offrire nei riguardi dei creditori di essere impiegati produttivamente.

Inoltre prestiti dall'estero potranno essere richiesti da enti locali e da particolari amministrazioni dello Stato (per esempio: dall'amministrazione delle ferrovie).

8. Molti sono gli inconvenienti che occorrerà affrontare e superare per poter iniziare una vasta e coerente politica di opere pubbliche.

Alcuni di questi inconvenienti dipendono dalla situazione contingente, altri invece sono l'espressione di profondi difetti organizzativi della macchina statale, difetti che solo razionali riforme potranno eliminare.

Gli inconvenienti più gravi sono i seguenti: costo elevato delle materie prime, difficoltà dei trasporti, difficoltà burocratiche e amministrative.

Le difficoltà burocratiche e amministrative sono particolarmente gravi.

Nel 1945 e nei primi quattro mesi del 1946 sono state autorizzate, per opere pubbliche, spese per un ammontare complessivo di oltre 100 miliardi di lire.

Nello stesso periodo sono stati effettivamente spesi meno di 40 miliardi di lire.

Tale grande scarto tra somme autorizzate e somme effettivamente spese deve essere attribuito a numerosi fattori.

(1) Da informazioni ottenute dall'ufficio statistico del ministero dei lavori pubblici.

(2) Lo statuto della « banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo » prevede simili operazioni.

Il fattore negativo più importante è dato appunto dalla lentezza degli organi amministrativi e dalla assoluta mancanza di coordinamento tra i vari interventi statali. Un altro fattore che ha cooperato negativamente e che si ricollega al precedente va riferito alla lentezza con la quale lo Stato ha proceduto e procede ai pagamenti delle imprese appaltatrici delle opere pubbliche.

Il sistema di ritardare i pagamenti (poichè di un vero e proprio sistema si tratta), mentre getta il discredito sullo Stato, rende molto più onerosa l'esecuzione delle opere: gli interessi relativi al probabile periodo del ritardo, il rischio dipendente dall'incertezza circa la data del pagamento e quello di una possibile svalutazione dei segni monetari, vengono, per così dire, scontati dalle imprese e vengono quindi ad accrescere il costo di produzione. Solo le imprese più efficienti e finanziariamente più forti possono, per conseguenza, presentarsi agli appalti: e quando le imprese che si presentano sono poche, maggiori sono le probabilità che si coalizzino, riuscendo a fissare prezzi anche molto più elevati dei costi.

Concretamente, poi, può anche accadere che imprese improvvisate e non attrezzate riescano ad assicurarsi gli appalti accettando prezzi perfino inferiori a quelli che sarebbero remunerativi per le imprese più efficienti, ma a detrimento della qualità delle prestazioni.

Lo Stato, quindi, sostiene una spesa più elevata od ottiene un risultato meno conveniente di quelli che gli si presenterebbero se eliminasse quei gravi fattori di incertezza.

9. Nel quadro di un'organica politica di opere pubbliche essenziale importanza presenta l'industria edilizia.

Poichè tale industria è rivolta, in particolare, alla soddisfazione di un bisogno di fondamentale importanza qual'è quello della casa di abitazione, occorrerà favorire la tendenza, a cui si è già accennato, verso la statizzazione della richiesta: da tempo oramai, e non solo in Italia ma anche negli altri paesi, la costruzione delle case « popolari » avviene a carico parziale o totale dello Stato e di altri enti pubblici ed è comunemente riguardata come « un'opera pubblica ».

Occorrerà inoltre considerare tutte le misure atte a favorire l'industria edilizia la quale, fra l'altro, può assicurare un'elevata occupazione di lavoratori, sia « diretta » che « indiretta » (1).

(1) Secondo valutazioni e calcoli del Chiodi, nel 1938 esistevano in Italia 40 milioni di vani, compresi quelli per uso commerciale e quelli degli edifici pubblici: durante la guerra circa 2 milioni sono stati distrutti e 5 milioni sono stati danneggiati; la riparazione e la ricostruzione di questi 5 milioni di vani implicherebbero, annualmente, l'occupazione « diretta » di circa 150.000 operai (muratori e manovali) per 10 anni.

Il Landrascina (che ritiene più elevato sia il numero dei vani distrutti sia quello

10. Gli strumenti per poter dare forma concreta ad una vasta politica di opere pubbliche, nel quadro della politica della ricostruzione, in gran parte già esistono.

Anzi tutto vi è il ministero dei lavori pubblici, coi suoi organi centrali (fra questi è necessario ricordare il consiglio centrale dei lavori pubblici) e periferici (provveditorati regionali e uffici del genio civile); vi è poi il ministero dell'agricoltura (direzione generale delle bonifiche), l'azienda autonoma della strada, il ministero dei trasporti e gli altri ministeri che trattano questioni economiche e sociali (lavoro, commercio estero, finanze, tesoro).

Nel campo dell'industria edilizia gli strumenti di cui lo Stato si può avvalere sono gli istituti provinciali per le case popolari, l'istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato e i vari istituti bancari, direttamente o indirettamente controllati dallo Stato, che esercitano il credito edilizio.

11. Sia nel quadro della ricostruzione edilizia sia nel più ampio quadro della ricostruzione del patrimonio pubblico, una funzione di primo piano spetta agli enti locali. Le distruzioni sono state così vaste che è impossibile pensare che lo Stato possa regolare dal centro, in tutti i particolari, l'opera di ricostruzione.

Affinchè gli enti locali possano dare il loro contributo alla ricostruzione è necessario procedere al risanamento delle loro finanze, oggi gravissimamente dissestate.

Da un lato si tratta di accrescere le entrate tributarie degli enti locali; dall'altro lato si tratta di metterli in condizioni da poter ottenere agevolmente e in sempre più larga misura prestiti sia da speciali organismi bancari pubblici, come la cassa depositi e prestiti ed il consorzio di credito per le opere pubbliche, sia da altri organismi e consorzi bancari (1), sia da singoli privati.

Il consorzio di credito per le opere pubbliche si procura i fondi attraverso l'emissione ed il collocamento, sul mercato interno e sui mercati esteri, di obbligazioni, e concede a enti locali, per l'esecuzione di opere pubbliche, mutui garantiti dalla cessione di annualità a carico dello Stato o da delegazioni di tributi di competenza degli enti locali medesimi. (Un recente decreto ha autorizzato il consorzio a concedere mutui agli enti

dei vani danneggiati e che tiene conto dell'accresciuto fabbisogno di case dipendente dall'incremento della popolazione), valuta il numero totale dei vani da riparare e da ricostruire in circa 8 milioni. Cfr. la relazione di C. Chiodi sui « problemi e prospettive della ricostruzione edilizia », contenuta nella recente pubblicazione edita a cura dell'Università di Milano: *Il problema industriale italiano*.

(1) Si veda, in proposito, la legge del 20 agosto 1921 n. 1177, che autorizzò un certo numero di istituti bancari e assicurativi ad accordare mutui, ad enti locali ed a concessionari, per l'esecuzione di determinate categorie di opere pubbliche (opere di bonifica, opere di irrigazione, impianti idroelettrici), con particolare riguardo al mezzogiorno ed alle isole.

locali « per l'estinzione di passività di bilancio »: tale autorizzazione costituisce un ulteriore indice della gravità della situazione delle finanze locali).

L'azione del consorzio di credito per le opere pubbliche è collegata a quella dell'istituto di credito per le imprese di pubblica utilità, che ha appunto lo scopo di concedere mutui ad imprese di pubblica utilità (in particolare: imprese produttrici di energia elettrica).

Importanza assai maggiore ha la cassa depositi e prestiti.

A tale cassa affluisce il così detto risparmio postale, il quale attualmente rappresenta circa un quinto del risparmio complessivo: nell'aprile scorso il risparmio postale affluito alla cassa era valutato intorno ai 90 miliardi di lire.

Quasi il 90% dei fondi è stato impiegato dalla cassa nella concessione di prestiti al tesoro; il rimanente è stato in gran parte impiegato nella concessione, ad enti locali, di mutui anche in tal caso garantiti dalla cessione di annualità a carico dello Stato o da delegazioni di tributi.

Già prima della guerra lo Stato assorbiva una quota rilevante dei fondi della cassa: tale tendenza si è accentuata durante e dopo la guerra per forti nuovi oneri.

Nel considerare l'opportunità di invertire, a poco a poco, tale tendenza e di far defluire i fondi della cassa, sotto forma di mutui, agli enti locali, ci si trova di fronte al problema della distribuzione regionale dei mutui, per la soluzione del quale potrebbero guidare vari criteri: per esempio, secondo le necessità delle varie regioni, secondo l'apporto che esse danno, sotto forma di risparmio postale, alle disponibilità della stessa cassa, eccetera.

È tale problema si ricollega all'altro, più ampio, della distribuzione regionale delle opere pubbliche promosse e finanziate dallo Stato.

INDICE

<i>Sommario</i>	<i>Pag. 272</i>
<i>Premessa</i>	» 273
PARTE I - Il problema della disoccupazione e i tentativi compiuti per risolverlo nelle società privatistiche:	
1) <i>Considerazioni generali</i>	» 275
2) <i>Aspetti teorici di una politica di opere pubbliche</i>	» 285
3) <i>L'esperienza americana e l'esperienza tedesca</i>	» 292
PARTE II - Il problema della disoccupazione, la politica delle opere pubbliche e la ricostruzione dell'economia italiana	» 296