

2457-A-quinquies

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORI ALPINO E GOEHRING, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(MORO)

E DAL MINISTRO DEL BILANCIO
(PIERACCINI)

DI CONCERTO COL MINISTRO SENZA PORTAFOGLIO
VICE PRESIDENTE DEL CONSIGLIO
(NENNI)

COL MINISTRO SENZA PORTAFOGLIO
(PASTORE)

COL MINISTRO SENZA PORTAFOGLIO
(PRETI)

COL MINISTRO SENZA PORTAFOGLIO
(ARNAUDI)

COL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(REALE ORONZO)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(TREMELLONI)

COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

COL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
(GUI)

COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(MANCINI GIACOMO)

COL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE
(FERRARI AGGRADI)

COL MINISTRO DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE
(JERVOLINO)

COL MINISTRO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI
(RUSSO CARLO)

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA E COMMERCIO
(LAMI STARNUTI)

COL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(DELLE FAVE)

COL MINISTRO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO
(MATTARELLA)

COL MINISTRO DELLA MARINA MERCANTILE
(SPAGNOLLI)

COL MINISTRO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI
(BO)

COL MINISTRO DELLA SANITÀ
(MARIOTTI)

E COL MINISTRO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO
(CORONA ACHILLE)

nella seduta del 16 giugno 1965

Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali
del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969

Presentata alla Presidenza il 3 ottobre 1966

SOMMARIO

- | | |
|--|---|
| I. — ECONOMIA DI MERCATO E PROGRAMMAZIONE. | VI. — RIPARTIZIONE DELLE RISORSE. |
| II. — LA PROGRAMMAZIONE DEL CENTRO-SINISTRA. | VII. — FINANZIAMENTO DEL PROGRAMMA. |
| III. — UNA PROPOSTA LIBERALE. | VIII. — SCORRIMENTO AL 1966-70. |
| IV. — CONFRONTO DI DUE SISTEMI. | IX. — UNIFICAZIONE SENZA AGGIORNAMENTO. |
| V. — IL PROGRAMMA ORIGINARIO (1965-69). | X. — CONCLUSIONI. |

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nell'accingerci ad esaminare il primo programma pluriennale di sviluppo, in Italia, sembra di primaria importanza mettere a fuoco innanzi tutto la natura e l'oggetto della programmazione. Solo in questo modo si potranno conoscere i limiti obiettivi e le condizioni cui essa dovrà sottostare, affinché risulti aderente alla realtà e conforme ad una economia libera di tipo occidentale e, in particolare, ad un moderno sistema di mercato che si va rapidamente integrando nell'ambito di una comunità di paesi viepiù aperti tra loro.

I

ECONOMIA DI MERCATO
E PROGRAMMAZIONE

1. — Quando si parla di programmazione e soprattutto si constata la confusione concettuale che spesso l'accompagna non possono non ritornare alla mente le limpide e profonde parole dell'Einaudi: « Tutti che viviamo, salvo i selvaggi veri (...), tutti facciamo piani » (« Prediche inutili » pagina 101).

Non solo tutti facciamo piani, dalla semplice massaia all'uomo d'affari, ma anche nella più piccola sfera di attività si hanno programmi settoriali parziali e generali.

In effetti quello che interessa qui non è tanto ribadire le osservazioni fatte dall'Einaudi con tanta chiarezza quanto rifarsi agli schemi semplici additati da lui per constatare come tutti i programmi per essere « umani » debbono non solo riguardare esclusivamente la sfera di competenza e potestà di colui che fa ed applica il programma, ma anche tener conto delle influenze delle sue azioni sul mondo che lo circonda e reciprocamente del mondo stesso sulle sue azioni.

Se queste regole valgono per la più semplice sfera di programmazione, quella individuale, a maggior ragione valgono quando il programma riguarda una sfera più complessa, una società, per piccola che sia, dove i centri decisionali siano più di uno.

Basta allargare la programmazione o il piano ad una famiglia per vedere come il programma dovrà essere di quadro, di contorno per non intaccare la libertà di decisione dei

componenti. A meno di non trasformare la patria potestà in dispotismo e l'appartenenza ad una famiglia in schiavità, il capofamiglia dovrà regolare solo le decisioni che a lui spettano e anche queste regolarle tenendo conto delle preferenze, dei programmi e delle decisioni degli altri membri della famiglia. Egli potrà indirizzare, favorire, anche con le sue decisioni, le scelte degli altri membri della famiglia, ma non potrà mai coartarle. Oltre che immorale ciò sarebbe impossibile.

2. — Se si passa dal piccolo al grande, dalla famiglia alla nazione, le cose non cambiano anche se diventano più complesse per il moltiplicarsi dei centri decisionali e delle reciproche interdipendenze.

Anche per il programma di una nazione tornano a proposito le parole dell'Einaudi. Quale governo non ha predisposto un programma della sua azione? Sempre li ha fatti — dice Einaudi — e sempre li farà. Anche a voler prescindere dal bilancio dello Stato, sintesi contabile e guida dell'azione che il governo intende seguire nel corso di un anno e di cui molto spesso si dimentica e trascura la importanza ai fini di una visione d'insieme, non bisogna dimenticare che qualsiasi governo sempre si presenta con un proprio programma definito. Né bisogna dimenticare che proprio sulla base di tale programma il Parlamento decide (o dovrebbe decidere) se accordare o meno la sua fiducia. Starà poi al Parlamento controllare e verificare, anche attraverso l'approvazione dei bilanci annuali, che l'azione di governo sia conforme al programma preannunciato ed in base al quale ha ottenuto la fiducia del Parlamento e del Paese.

Il programma di un governo è sempre più vasto e completo di un piano economico, in quanto la politica economica non è che una parte dell'azione di un governo. Né si può dire che i programmi governativi siano stati finora avulsi dalla realtà.

Così come per la politica internazionale i programmi hanno sempre tenuto conto dei trattati, delle alleanze e dell'evolversi della situazione internazionale, in campo economico essi devono tener presenti la situazione economica interna ed internazionale e le ne-

cessità del Paese al fine di stabilire un'azione governativa intesa a permettere ed esaltare un armonico sviluppo.

3. — Se programmi da parte dei governi sono stati sempre fatti, la sempre maggiore influenza delle decisioni governative e dell'attività statale nell'economia del Paese e l'ampliarsi di attività economiche dirette, da parte dello Stato, degli enti pubblici e delle aziende a partecipazione statale, hanno reso vieppiù importante la politica economica del Governo ai fini dello sviluppo economico generale. E ciò ha imposto che la politica economica dello Stato sia determinata con sempre maggiore esattezza, tenendo conto sia della situazione economica generale e del suo prevedibile sviluppo sia dei riflessi e delle conseguenze che la politica economica del Governo può comportare.

Di qui la necessità di una « Relazione sulla situazione economica del Paese », già sentita nel lontano 1947 da Einaudi, quando era Ministro del bilancio ed attuata con una legge del 1949, e quella di programmare l'azione statale nel quadro non solo della situazione economica del Paese, ma anche nel quadro del prevedibile sviluppo economico. Il Piano Vanoni fu poi il primo esempio di schema programmato globale: un quadro di possibile e prevedibile sviluppo, cui l'azione politica economica dello Stato potesse continuamente informarsi e confrontarsi.

Oggi, attraverso la programmazione si tende a sintetizzare l'azione governativa e un quadro ideale ma possibile di sviluppo economico del Paese, per un arco di tempo più o meno breve, descrivendo in modo dettagliato tutte le componenti e le correlazioni dello sviluppo stesso. In altri termini, viene delineata una politica di sviluppo del Paese. Tuttavia, se ben si guarda, cambia e si perfeziona il metodo, ma rimane immutato il fine, che è quello di determinare una politica governativa atta a raggiungere il maggiore e più equilibrato sviluppo economico e sociale del Paese.

Si può dire che la programmazione sia la presa di coscienza dell'importanza dell'azione statale ai fini dello sviluppo economico. Sarebbe pertanto errato considerare la programmazione, come a volte avviene e come traspare dallo stesso programma predisposto dal Governo, come oggetto dell'attività statale; essa, viceversa, è il metodo per determinare, esprimere e programmare l'azione dello Stato nel contesto dello sviluppo del Paese. In altri termini, fissato un auspicabile e possibile qua-

dro di sviluppo, essenza, oggetto del programma rimane l'azione statale che deve favorire e permettere tale sviluppo.

4. — Appunto perché l'essenza della programmazione è la determinazione dell'attività dello Stato su di essa si accentrano tutte le scelte tra una società liberale ed una società socialista. Come sarebbe assurdo negare la utilità e la necessità dell'intervento dello Stato in campo economico, così sarebbe assurdo negare l'utilità e la necessità di una programmazione economica che consenta una maggiore consapevolezza ed una maggiore precisione dell'attività dello Stato. Ma mentre da parte liberale non sorge alcun dubbio sulla utilità del metodo, la vigilanza e l'attenzione si rivolgono all'attività dello Stato. Troppo spesso la programmazione non è altro che l'espedito per insinuare e giustificare un ampliamento dell'attività e dell'intervento dello Stato in campo economico.

In definitiva il discorso sulla programmazione non è diverso da quello che da tempo i liberali vanno conducendo sull'attività statale e sulla diversa concezione che di essa hanno liberali e socialisti. Sebbene da anni ormai si vada riaffermando la concezione liberale sull'attività dello Stato, molte idee sbagliate sono state, anche coscientemente, propagate.

Anche qui ritorna di piena attualità l'insegnamento di Einaudi il quale, in quasi tutte le sue opere, ha tenuto a riaffermare la concezione liberale dell'attività statale e a sottolineare le differenze con la concezione socialista. « Non fa d'uopo confutare ancora una volta — scrive Einaudi in " Prediche inutili " (pag. 216) — la grossolana fola che il liberalismo sia sinonimo di assenza dello Stato o di assoluto lasciar passare ». Ma la differenza tra liberali e socialisti, e quindi tra una economia di mercato ed una economia socialista sta nel fatto che mentre « il liberale pone la cornice, traccia i limiti dell'operare economico il socialista indica ed ordina le maniere dell'operare ».

Naturalmente questa distinzione non è precisa al millimetro ma è certo che in ogni caso l'azione statale deve lasciare libera la sfera decisionale dei singoli, siano essi individui o società. In alcuni casi l'azione dello Stato può indirizzare, correggere, restringere più o meno la cornice, l'ordine entro cui si svolgono alcune attività, ma esiste una linea, un punto di rottura oltre il quale non si è più in una economia di mercato, in una società libe-

ra, ma si è passati in una economia dirigistica ed in una società socialista.

« Dall'estendere il programma fuori della sua sfera propria — scrive Einaudi nelle sue lezioni di politica sociale (pag. 319) — che è quella pubblica, alla sfera che è invece propria dell'individuo, della famiglia, del gruppo sociale, della vicinanza, della comunità, dell'associazione volontaria, della fondazione scolastica, benefica, educativa, tutti istituti coordinati bensì ed interdipendenti ma forniti di propria vita autonoma, di propria volontà, noi abbiamo oltrepassato il punto critico. Siamo di fronte non ad una società di uomini vivi ma ad un aggregato di autonomi manovrati da un centro, da un'autorità superiore ». Al di là ed al di qua del punto critico esiste una varietà infinita di posizioni intermedie che vanno dal puro liberismo economico al collettivismo integrale.

La moderna economia di mercato non è il liberismo puro, ma è quel sistema nel quale si tende ad eliminare e si eliminano i difetti e le degenerazioni del liberismo economico puro. È chiaro che tale economia sarebbe sempre più asfittica, sempre più incapace di realizzare un vero progresso economico e sociale, quanto più il sistema si avvicinasse al punto critico. E ciò anche per il fatto che solo idealmente esiste un punto di rottura; in pratica esiste una fascia, entrata nella quale il sistema si imbastardisce, diventa in parte economia di mercato, in parte economia socialista con tutti i difetti dell'una e dell'altra e con ridotta possibilità di funzionare e di svilupparsi.

5. — Perché la programmazione sia compatibile con una economia di mercato è necessario che essa sia metodo, mezzo per determinare una politica di sviluppo e non sistema, regola, schema fisso che debba necessariamente verificarsi. Se la programmazione realizza un sistema fisso, più o meno labile, l'azione dello Stato in campo economico, anche se era originariamente di cornice, diventerà necessariamente sempre più di dettaglio man mano che il programma si rivela, come inevitabilmente si rivela, inesatto.

Una volta adottato il piano come sistema ed impegnata tutta l'azione statale a vietare e reprimere ogni difformità, il libero mercato scompare ed il suo posto è usurpato dal programma. Ma chi può dire che il programma è errato, una volta eliminata la possibilità di deviare dal programma stesso? Solo nuovi dirigenti ammessi all'attività programmatica potranno dimostrarlo, spesso errando essi

stessi. « Prima importa essere ammessi a dirigere — scrive Einaudi — poi si potrà dimostrare che la via seguita fino ad ora non è in tutto razionale ».

Quando la programmazione diviene sistema « in omaggio alla ragione, in ossequio alla scienza — continua Einaudi nelle sue lezioni di politica sociale — la vita, che è il nuovo, che è l'insolito, che è varietà, che è contrasto, che è dissidio, che è lotta perde la sua medesima ragione di essere ».

6. — Appunto sulla distinzione tra programma come mezzo, metodo per determinare una politica di sviluppo e programma come sistema si trova la differenza tra piani indicativi e piani obbligatori. Ma tra questi due punti fissi esistono numerosissimi altri piani, frutto di compromissioni, di adattamento tra l'uno e l'altro sistema. Così abbiamo programmi prescrittivi, persuasivi, elastici, flessibili, concertati, concordati, informativi, orientativi e via dicendo, ma, qualsiasi nome sia dato al piano quando questi assurge a sistema, si ha un piano più o meno vincolativo, più o meno obbligatorio. Non cambia il fine, cambiano i mezzi della coercizione. Così rimane obbligatoria la programmazione concertata o concordata quando il piano, una volta formulato, deve essere rispettato e così a nulla giova dire, come dice il piano quinquennale italiano, che il piano non investe l'autonomia decisionale se non nella misura necessaria a realizzare le finalità del piano stesso. Meglio sarebbe che il potere centrale dicesse subito: eseguite il piano o provvedo io stesso direttamente alla sua realizzazione!

Un piano come sistema, cioè un piano obbligatorio, implica necessariamente non solo un'analisi quantitativa della produzione, dei consumi, degli investimenti, ecc., ma anche controlli e poteri statali per la realizzazione di tali obiettivi quantitativi. Un piano indicativo e cioè una sana politica di sviluppo, pur conoscendo nel suo insieme il quadro evolutivo dell'economia, tende a preservare la libertà di mercato, corregge le sue deformazioni, elimina strozzature, favorisce un suo armonico sviluppo sia qualitativo sia quantitativo.

In altri termini, il piano indicativo coordina gli interventi pubblici, li rende più razionali, più adeguati alla situazione (in senso dinamico) del Paese: esso stimola e agevola le decisioni dei singoli, siano essi imprenditori o consumatori, solo per permettere una più perfetta funzionalità al mercato.

II

LA PROGRAMMAZIONE
DEL CENTRO-SINISTRA

7. — Dire quali siano le caratteristiche del piano quinquennale italiano è, nonostante la inflazione di dichiarazioni di principio, alquanto difficile. Tale difficoltà deriva non soltanto dall'evidente contrasto tra le dichiarazioni di principio e la sostanza del documento, ma anche da numerose lacune, imprecisioni, sfumature, che si spiegano solo risalendo alle intenzioni dei programmatori e del Governo e alla volontà politica ispiratrice del piano. Risulta in altre parole evidente, dal documento, il compromesso tra forze e tendenze diverse, lo sforzo dei compilatori di stilare un documento adattabile ora ad una ora ad altra tesi.

Il piano afferma che: « il processo di programmazione si compie in una economia mista nella quale coesistono centri di decisione privati e pubblici ciascuno dei quali è dotato di una propria sfera di autonomia » che il programma non vuole intaccare (pag. 111-1); « L'economia italiana è fondata sul principio del mercato aperto: il suo mantenimento costituisce una condizione generale del programma »; « Il piano costituisce (perciò) un quadro di riferimento »; il programma « parte dal presupposto che non è possibile, data la natura delle nostre istituzioni, e non è conveniente, data la necessità di preservare il dinamismo della nostra economia, imporre limiti e vincoli »; è necessario predisporre ed assicurare « un meccanismo di consultazione tra poteri pubblici e gruppi sociali ».

Si potrebbero fare altre citazioni, ma queste sono sufficienti per dire che in base ai principi il piano dovrebbe essere: *indicativo* e quindi non un sistema ma un metodo, un punto di riferimento; *concordato* con le varie forze sociali per renderlo più aderente alla realtà; *aperto* in quanto influenzabile ed influenzato anche dalle economie estere. In altri termini in base ai succitati principi il « re » del sistema economico dovrebbe ancora essere il mercato: interno ed internazionale. I centri decisionali, individui ed imprese, continuano a rimanere liberi ed autonomi in quanto il programma potrà costituire per loro una fonte di conoscenza ma non un vincolo; lo Stato continuerà a svolgere le sue attività pubbliche ma con una maggiore conoscenza, con una più stretta coordinazione. Così nei principi; ma i principi sono contraddetti, ne-

gati dalla sostanza e dalle stesse parole del documento.

Infatti dopo aver snocciolato una simile serie di principi se ne formulano altri nettamente opposti: « Il Programma non investe ovviamente (sic!) la sfera di autonomia dei vari centri se non nella misura in cui coordinamenti e vincoli si rivelano necessari per la realizzazione delle sue finalità ». Ma dove è l'autonomia dei vari centri? Evidentemente un'autonomia puramente fittizia, non una autonomia rispetto al programma, ma l'autonomia di uniformarsi al programma o di lasciarsi uniformare.

Più oltre, a proposito delle imprese pubbliche il documento dice che « le imprese e gli enti pubblici dotati di autonomia organizzativa e finanziaria nonché le imprese da essi controllate hanno la *responsabilità* (sic!) di confermare le loro decisioni agli obiettivi del programma. Ciò comporta l'esame preventivo dei programmi specifici e l'esame dei risultati ». (Evidentemente da parte dell'autorità competente ad applicare il piano). Ma come si concilia ciò con la loro autonomia organizzativa e soprattutto finanziaria, nonché con il criterio della economicità della loro gestione?

Nei confronti delle imprese private l'azione programmatica si esplicherà da una parte attraverso il potere attribuito agli organi della programmazione di richiedere informazioni sui programmi e sugli investimenti, dall'altra attraverso « la formulazione di politiche atte ad influenzare le valutazioni di convenienza degli imprenditori ».

Il programma accenna ad una attività consultoria ma è più esatto dire che i vari gruppi sociali dotati di autonomia decisionale saranno sottoposti soprattutto ad una azione di persuasione. Infatti: « Rimane ovviamente responsabilità dei pubblici poteri, nel caso che il comportamento economico dei vari gruppi dia risultati incompatibili con gli obiettivi del programma, l'attuazione di tutte le misure necessarie per modificare tali risultati nell'ambito degli strumenti di politica economica e tributaria a disposizione ».

È chiaro come a tal punto la consultazione sia concepita solo al servizio dell'azione programmatica o meglio ancora dell'azione coercitiva nei riguardi dei centri dotati di autonomia decisionale.

Se il programma assurge a sistema, sia pure dopo la consultazione con i vari operatori (imprenditori, lavoratori, consumatori), esso si sostituisce al mercato e le libere scelte saranno sostituite, così come vuole il pro-

gramma, dallo « sforzo di disciplina sociale che esso richiede a tutte le parti della comunità nazionale ». Ma lo sforzo di disciplina viene accompagnato da misure atte a facilitarlo; in altri termini, si arriva all'obbedienza, alla soggezione volontaria e più o meno coartata degli individui ai dettami del programma, cioè dell'autorità pubblica.

D'altra parte il documento fa chiaramente intendere non solo come il settore economico pubblico sia destinato a svolgere un decisivo e vieppiù vasto ruolo in una economia programmata, ma anche come il settore pubblico sia non tanto oggetto della programmazione, ma soggetto, strumento di essa.

In altri termini, là dove il settore privato non si uniformerà agli obiettivi, alle decisioni del programma, là dove i risultati non saranno quelli previsti dal programma, là dove si riscontreranno opposizioni o carenze, interverrà il settore pubblico con tutto il suo peso, con i suoi privilegi e la sua forza, obbediente all'autorità del programma. Si pone un *aut aut* all'operatore privato: o opera secondo gli schemi del programma o il settore pubblico lo sostituirà.

« Essi (i programmi delle aziende a partecipazione statale) dovranno avere — viene detto nel documento — l'elasticità necessaria per consentire la tempestiva adozione di nuove iniziative nel caso di eventuali carenze della iniziativa privata rispetto agli obiettivi del programma ».

Non altrimenti, d'altra parte, si spiegherebbe quanto affermato dal documento e cioè che « i centri imprenditoriali pubblici sono *rigorosamente impegnati* all'attuazione del programma economico nazionale », né l'unificazione che si propone « dei poteri di indirizzo che la legislazione vigente attribuisce al Comitato permanente per le Partecipazioni statali o al Comitato interministeriale per l'Ente nazionale per l'energia elettrica » nelle mani del C.I.P.E. In pratica il C.I.P.E. avrà il potere di approvare e modificare i programmi annuali e pluriennali di investimento e sarà in grado di controllare sia l'aumento dei fondi di dotazione degli enti gestori delle imprese pubbliche, sia la raccolta dei mezzi finanziari nel mercato.

Poiché è chiaro che un piano risulta tanto più vincolativo quanto più i poteri risultano accentrati, ne deriva che il carattere imperativo del programma italiano nei confronti della Pubblica amministrazione, l'assunzione di poteri direttivi e vincolativi delle scelte e delle attività delle imprese pubbliche, i vincoli diretti ed indiretti preannunciati per le

imprese private rendono tutto il piano altamente vincolativo.

8. — L'inquadramento del piano italiano nei tipi di quelli esortativi-coercitivi dipende quindi non tanto da alcune affermazioni di principio, che anzi lo farebbero inquadrare in quelli indicativi, quanto dalle contraddizioni formali e sostanziali a tali principi, nonché dalla volontà di assumere il piano come sistema e di raggiungere quindi con tutti i mezzi gli obiettivi del piano. È evidente, da tale impostazione, che il piano sarà tanto più vincolativo quanto più esso sarà difforme dalla realtà e che il grado di coercizione del piano sarà determinato in buona parte dalla volontà politica preposta alla sua attuazione.

Tale volontà politica è chiamata in pratica a risolvere le contraddizioni del piano ed a colmare le sue lacune. Il piano, infatti, in molte parti sottile o sfuma alcune componenti dello sviluppo economico e, per quanto riguarda l'azione pubblica, sfuma ogni precisione circa l'ampiezza, i modi ed il contenuto della sua attuazione.

Così, quando si parla di vincoli e di misure per mutare e forzare la convenienza di alcune scelte, il programma parla dei poteri attribuiti dalla « legislazione vigente ». Ma la legislazione non è statica, è dinamica ed infatti il programma propone non poche modifiche e riforme all'attuale legislazione, proprio per dare agli organi della programmazione (e all'autorità pubblica in generale) i poteri per la realizzazione del programma.

Così pure, come si è visto, le imprese pubbliche sono state chiamate ad operare per l'attuazione del programma e vengono messe addirittura nelle mani degli organi della programmazione; ma ci si è guardati bene dal dire che la loro gestione deve rispondere a criteri di economicità, cosa che invece ha ribadito il C.N.E.L.

Si è parlato di un'attività consultoria ma ci si è guardati bene dal definirla sia nelle sue forme, sia nel suo valore, per cui nulla si sa se i pareri via via espressi dai vari organi e dai vari aggregati potranno incidere sulle decisioni programmatiche.

Un'altra lacuna, che praticamente smentisce il carattere indicativo del programma, è l'assenza di qualsiasi riaffermazione del ruolo essenziale svolto dal settore privato in una economia di mercato. Si ha l'impressione che la libera iniziativa imprenditoriale sia l'eccezione sopportata e non, come dovrebbe essere, la base generale di tutto il sistema.

È certo che il piano non prescinde dall'impresa privata e dal suo apporto ma non s'azzarda a metterne in risalto il ruolo, la importanza in una economia libera. L'attenzione del programma è tutta presa dal ruolo della azione pubblica per incidere sull'economia di mercato e non per preservare e potenziare tale struttura.

In questo quadro acquistano particolare valore ed importanza — ripetiamo — le volontà politiche che saranno chiamate a risolvere contraddizioni e a colmare vuoti; ma è molto difficile dire (sebbene lo si può immaginare) quale di quelle attualmente in lotta prevarrà.

L'ambivalenza dei propositi delle varie forze governative, anzi il contrasto che sterilizza l'intervento statale e ne aumenta i costi e gli sprechi, non aiuta certo a valutare quale sarà il ruolo della programmazione, né aiuta il programma governativo che appunto in quanto sintesi e compromesso fra le varie tesi si presenta indeterminato e nello stesso tempo riformista. « La politica economica — era detto nel programma di centro-sinistra — dovrà essere diretta a non cristallizzare la struttura sociale ed economica, ma a determinare le modificazioni ritenute utili nell'interesse della collettività. La programmazione assume così la funzione di strumento che consente, in una visione dinamica ed unitaria della società, la scelta ragionata degli obiettivi di progresso economico-sociale ».

In contrapposto all'indeterminatezza del programma governativo si ergeva il programma del P.S.I.: « L'iniziativa della politica di piano risponde alla volontà politica di incidere con effetti concreti a breve e a lungo termine sulle strutture della società capitalistica, impegnando a tale scopo gli strumenti disponibili ed idonei dell'azione organizzata delle classi lavoratrici, dell'ordinamento democratico, delle moderne tecniche di intervento pubblico nell'attività economica. La politica di piano — se si traduce in azione politica e non resta un'etichetta — non può non entrare in conflitto con le strutture e le sovrastrutture della società capitalistica ».

Per quanto riguarda la democrazia cristiana non esiste una posizione univoca, da una parte la sinistra ritiene, come ha detto l'onorevole Donat Cattin che « L'unico schema valido è quello della pianificazione normativa democratica, che condizioni il meccanismo dell'economia di mercato anche modificando la ripartizione del potere, con ripercussioni politiche, quindi, che vadano oltre il limite dell'economia del benessere »; dal-

l'altra il Ministro Colombo, nel commentare il piano davanti al pubblico televisivo, assicurava che « l'avvenire del nostro sistema economico è l'avvenire di un sistema di economia di mercato ».

Il P.S.D.I. pur accettando l'economia di mercato e preoccupandosi di mantenere una certa libertà nelle scelte individuali propone tale sistema e tale libertà agli obiettivi del programma. « Bisogna attuare una politica di programmazione economica che lasci il massimo possibile spazio alle libere scelte individuali pur condizionandole alle esigenze di risolvere i problemi di fondo del Paese ».

Di fronte a questi contrasti fra le forze politiche chiamate a sostenere la politica di programmazione e ad attuare il piano, di fronte alla discrezionalità lasciata dal piano alle forze politiche, appare molto dubbia la realizzazione di una condizione fondamentale per l'attuazione di qualsiasi programma: chiarezza e stabilità d'indirizzo politico da parte del Governo.

9. — Anche la tanto decantata flessibilità e scorrevolezza del piano dipenderà in gran parte dalle forze politiche che lo applicheranno. In effetti, sebbene nel documento vi siano numerosi richiami alla « scorrevolezza » del piano da un punto di vista tecnico esso si presenta scarsamente flessibile e scorrevole.

Manca qualsiasi alternativa agli obiettivi e ai mezzi tracciati nel programma e la sua scorrevolezza dipenderà in gran parte dalle forze politiche che lo applicheranno. In effetti, sebbene nel documento vi siano numerosi richiami alla « scorrevolezza » del piano da un punto di vista tecnico esso si presenta scarsamente flessibile e scorrevole.

Manca qualsiasi alternativa agli obiettivi e ai mezzi tracciati nel programma e la sua scorrevolezza dipenderà non da scelte programmatiche per uniformare il programma ad un diverso modo di evolversi della realtà economico-sociale, quanto dal mancato raggiungimento delle finalità previste. Ciò comporterà non tanto una nuova politica di sviluppo quanto piuttosto un ridimensionamento quantitativo e temporale dei piani stessi. La scorrevolezza tenderà così — come finora la politica ha dimostrato — a trasformarsi in un periodico riconoscimento dell'incapacità di tale programmazione a raggiungere gli obiettivi prefissati.

10. — Ogni programma, specialmente quando è chiamato ad operare in una libera

economia di mercato, dovrebbe risultare composto di tre parti essenziali: uno schema logico di sviluppo sia in senso retrospettivo che prospettivo; uno schema ideale di sviluppo compatibile con lo schema logico; ed una politica di sviluppo idonea a realizzare gli obiettivi dello schema ideale di sviluppo.

In una economia di mercato l'essenza della programmazione è proprio la politica di sviluppo; lo schema logico e quello ideale rimangono puri quadri di riferimento, l'uno inteso a verificare che le finalità della politica di sviluppo sono compatibili con la realtà economica e sociale del Paese, l'altro inteso ad inquadrare l'azione pubblica in una visione organica e completa dello sviluppo economico e sociale che si intende realizzare.

Sebbene di riferimento, entrambi gli schemi sono essenziali al fine di determinare una coerente e possibile politica di sviluppo. In particolare lo schema logico permette di conoscere l'interdipendenza tra i diversi fattori di sviluppo, di analizzare le eventuali carenze o deformazioni del sistema, di individuare i diversi punti di intervento e le conseguenze dirette ed indirette che tali interventi producono rispetto agli altri fattori.

Lo schema ideale, a parte il contenuto programmatico che esso inevitabilmente contiene, è indispensabile per una continua verifica dell'azione pubblica rispetto agli obiettivi che si vogliono raggiungere ed alla realtà economica e sociale quale essa si manifesta.

Quanto più perfetti e coerenti saranno questi due schemi tanto più chiara e precisa potrà essere la formulazione della politica di sviluppo che costituisce il centro motore di tutta l'attività programmatica.

Con ciò non si dice che la politica di sviluppo deve costituire qualcosa di rigido perché essa deve essere flessibile rispetto alla realtà. Tuttavia è indispensabile che essa rispetti una certa coerenza e risulti compatibile con il sistema economico, sociale e politico del Paese. Ora quando gli schemi di riferimento risultano imperfetti la formulazione della politica di sviluppo non può essere che vaga e incerta, sia nella sostanza che nei modi di attuazione. In quest'ultimo caso la politica di sviluppo non è preventivamente definita, ma è attuata a seconda dell'evolversi dello sviluppo: resterà a discrezione dell'autorità pubblica svolgere una determinata e più o meno incisiva azione, ovvero rivedere gli obiettivi del programma.

Ci si trova, in sostanza, di fronte a un vuoto politico che da una parte non permette un'esatta valutazione della compatibilità del-

l'azione pubblica che il piano richiede con il sistema economico-politico del Paese e che dall'altra fa dipendere i limiti dell'azione pubblica ed i modi di attuazione del programma dalle forze che saranno chiamate a riempire tale vuoto.

III

UNA PROPOSTA LIBERALE

11. — Nella complessa dinamica della società italiana di oggi esistono alcune obiettive situazioni e tendenze di fondo che non possono essere disconosciute.

a) Anzitutto l'aspirazione, che è in ognuno di noi, ad un progresso economico continuo ed equilibrato nel tempo, ad una maggiore giustizia sociale, alla eliminazione delle sacche geografiche di sottosviluppo e delle sacche sociali di povertà, ed infine ad una maggiore e più efficiente disponibilità di servizi pubblici e sociali. Queste aspirazioni che evidentemente sono vive in qualunque società in sviluppo, sono in Italia ancor più sentite come conseguenza sia del particolare momento di sviluppo storico che il nostro Paese sta attraversando, sia della fase congiunturale recessiva in atto da più di tre anni.

b) Seconda costante di fondo è la partecipazione dell'Italia a comunità internazionali e soprattutto alla C.E.E. Il nostro inserimento in un sistema di mercato aperto e di integrazione politica ci impone oggi più che mai l'attuazione di un processo di adeguamento e di rinnovamento della nostra struttura economica, sociale e amministrativa che ci permetta di stare alla pari con gli altri Paesi membri. Le molte vicine scadenze dell'abbattimento totale dei dazi doganali (1967), della integrazione economica (1970) e la irreversibilità, pena gravi conseguenze economiche e sociali sul piano interno, del processo di integrazione comunitario, oramai in atto dal 1957, non permettono più indugi e tanto meno errori.

c) Altro dato di fondo della situazione italiana è l'ampiezza che la « mano pubblica » ha oramai raggiunto nel prelievo del reddito nazionale e la tendenza in atto di una sua progressiva espansione. Su un reddito nazionale dell'ordine dei 30 mila miliardi tale prelievo complessivo è oramai dell'ordine del 50 per cento, mentre le imposizioni fiscali dirette ed indirette, centrali e locali, ed i *deficit* pubblici aumentano ogni anno più del reddito nazionale. Da molti anni all'aumentato prelievo della mano pubblica non ha fatto riscontro una migliore qualificazione della

spesa pubblica. Si è così arrivati all'assurdo che, malgrado il forte aumento delle spese statali e la loro aumentata pressione sul reddito nazionale, il fabbisogno di servizi ed impieghi pubblici e sociali è rimasto sempre più insoddisfatto col passare degli anni.

Per rendersi conto dell'ampiezza di un tale fenomeno basta riflettere sul fatto che dal 1961 al 1967 mentre le spese del bilancio dello Stato sono aumentate da 5.025 a 8.527 miliardi, le spese cosiddette di investimento sono passate da 1.018 a 1.298 miliardi, sono cioè diminuite dal 21 per cento del totale al 15 per cento.

Le forze e le pressioni sociali e politiche di espansione della spesa pubblica improduttiva sono enormi ed ancora maggiore è oramai anche la situazione di disordine e di confusione che si è venuta a creare nella politica economica e finanziaria pubblica, senza poi contare i pericoli ed i danni di natura inflazionistica degli anni passati e quelli che tuttora minacciano la nostra economia, specie nel prossimo futuro.

Molte altre costanti di fondo della situazione economica e sociale italiana potrebbero ancora essere qui citate, ma le tre sopra esaminate sono più che sufficienti per dimostrare la necessità per il nostro paese di un disegno centrale di sviluppo, concepito come una politica economica e sociale di sviluppo equilibrato nel contesto di un organico ed omogeneo quadro nazionale. Necessità messa da tempo in evidenza dai liberali i quali hanno sempre criticato come l'azione pubblica nei settori di sua competenza, come difesa della moneta e manovra delle risorse e degli utilizzi, si svolgesse disorganicamente e senza alcun programma che tenesse conto delle necessità di fondo del Paese. Gli obiettivi interni ed esteri che il nostro Paese deve raggiungere sono, come si è visto, di tale portata e così numerosi che è indispensabile una organica politica programmata nazionale, e ciò al fine sia di attuare le inevitabili scelte e priorità che le scarse risorse disponibili impongono e preconstituire così un indirizzo costante ed impegnativo per la pubblica amministrazione; sia di fornire una guida metodica ed un valido punto di riferimento all'iniziativa privata. Tutti gli sforzi della nazione potranno così essere meglio indirizzati, con la massima riduzione degli sprechi, sia pubblici sia privati, al progresso ed allo sviluppo dell'intera società.

12. — Premessa la utilità e la necessità di un disegno centrale di sviluppo intendiamo in-

dicare quali dovrebbero essere la sua struttura e le sue finalità secondo lo schema che fu presentato al X Congresso nazionale del partito liberale nel febbraio 1966.

Innanzitutto il disegno centrale per lo sviluppo economico e sociale del paese dovrà riferirsi al programma da attuarsi in un periodo di tempo determinato (prossimo quinquennio) ed il suo contenuto e le sue linee di sviluppo dovranno ripartirsi secondo il seguente schema: 1) scopi; 2) dichiarazione di intenti; 3) politica di quadro; 4) politica di impieghi e di investimenti sociali; 5) politica diretta di sviluppo; 6) politica anticiclica.

1) *Scopi*: nei prossimi 5 anni l'economia italiana deve tendere ad uno sviluppo economico e sociale il più possibile equilibrato sia temporalmente, sia geograficamente, sia settorialmente. Tale sviluppo dovrà essere tale da determinare una produzione, prima, ed una redistribuzione, poi, del reddito nazionale, per cui sia possibile compiere un serio progresso verso i seguenti obiettivi:

a) elevare il reddito ed il livello di vita *pro capite* italiano al livello di quello degli altri Paesi della C.E.E.;

b) determinare un aumento del reddito e del livello di vita in maniera continua e senza eccessivi sbalzi da un anno all'altro;

c) contenere gli scostamenti del reddito e del livello di vita di ogni cittadino dalla media nazionale entro una fascia gradualmente sempre più ristretta, nella misura massima compatibile con il funzionamento e le esigenze di una moderna società libera;

d) eliminare le sacche di sottosviluppo geografico e di povertà sociale;

e) adeguare la dotazione e la produzione dei servizi e degli impieghi pubblici e sociali alle necessità di una società in sviluppo.

2) *Dichiarazione di intenti*: Un disegno centrale di sviluppo non può certo contenere e prevedere tutti i problemi che nel futuro si presenteranno; di conseguenza in esso devono essere enunciati i principi generali a cui si dovrà in futuro ispirare qualunque provvedimento governativo.

Il rendere esplicito e soprattutto il mantenere fede ai principi così fissati è indispensabile sia per creare nel Paese il necessario clima di fiducia e di sicurezza sugli indirizzi futuri, sia per determinare e rendere operante quella unità di intenti fra Stato e privati quale elemento essenziale per uno sviluppo economico e sociale equilibrato.

Il disegno centrale liberale chiede al Governo di impegnarsi affinché in qualunque

futura circostanza i suoi provvedimenti tendano:

a) al mantenimento ed al consolidamento di un sistema sociale ed economico fondato sulla libertà;

b) al rispetto della proprietà e delle sue necessità, sia pure con i dovuti temperamenti sociali che non devono però mai superare quei « limiti » oltre i quali l'intero sistema di libertà ne risulta compromesso e danneggiato;

c) a prevedere l'intervento pubblico alle scelte e alla produzione solo per precisi e ben limitati scopi di assoluta necessità ed utilità sociale;

d) a mantenere la sostanziale stabilità del valore della moneta;

e) ad attuare una politica sociale di ridistribuzione del reddito concepita dinamicamente, ma mai tale da intaccare il processo produttivo, l'equilibrio fra i costi ed i ricavi dell'apparato produttivo e la formazione del risparmio privato;

f) a perseguire la maggiore produttività del nostro apparato produttivo nell'ambito di un sempre maggiore allargamento del mercato aperto sia in sede C.E.E. sia in sede atlantica.

3) *Politica di quadro:* Nella politica di quadro dovranno essere *delincate tutte quelle riforme che dovranno essere attuate o iniziate nel prossimo quinquennio e che sono indispensabili per lo sviluppo economico e sociale che si vuole attuare.*

La politica che abbiamo definito di quadro dovrebbe essere incentrata sui seguenti problemi:

a) *Riforma dello Stato e della pubblica amministrazione* e cioè:

i) ristrutturazione dei ministeri e riordino dei loro compiti;

ii) riforma della burocrazia statale affrontata sulle tre direttrici del personale, dei mezzi e della produttività;

iii) potenziamento e maggiore efficacia del controllo della Corte dei conti;

iv) potenziamento e maggior rapidità della giustizia incominciando con un rapido adeguamento degli organici oggi insufficienti alle necessità e con l'adozione dei più moderni mezzi che la tecnica ormai mette a disposizione;

v) la riforma delle norme costituzionali sulle regioni (sulla base della proposta di legge liberale già presentata);

vi) nuova e più moderna legislazione degli enti locali;

vii) moralizzazione del sottogoverno (sulla base della proposta di legge liberale già presentata).

b) *Anmodernamento del sistema fiscale italiano:* articolato su due necessità essenziali: la prima riguardante la riforma del sistema fiscale, in modo da raggiungere sia una più razionale imposizione generale, sia una più equilibrata distribuzione dei cespiti fra lo Stato e gli Enti locali; la seconda riguardante l'attuazione di una politica fiscale che non deve più considerare il reddito nazionale come un pozzo da cui attingere sempre il massimo possibile. Questa assurda concezione ha portato ad aliquote eccessive e impraticabili, provoca l'evasione ed infine nega a priori l'uso dello strumento fiscale per una politica anticongiunturale.

Come provvedimenti immediati, ma nel quadro della riforma, si dovrebbe disporre:

— la riduzione alla metà della cosiddetta addizionale E.C.A. e la devoluzione dell'introito rimanente al finanziamento della lotta alla povertà di cui si dirà più avanti;

— la soppressione di tutte le altre addizionali sulle imposte ad eccezione di quella destinata a finanziare gli interventi straordinari per lo sviluppo della Calabria;

— la soppressione dell'imposta speciale sui redditi dei fabbricati classificati in A e A-8;

— la unificazione dell'accertamento dell'imposta di famiglia con l'imposta complementare e l'organica e realistica diminuzione delle relative aliquote;

— la detrazione dal reddito imponibile, a tutti i fini, del reddito reinvestito nella stessa impresa (agricola, industriale, commerciale, alberghiera, ecc.).

Le minori entrate del bilancio dello Stato dovute alle riduzioni di cui sopra sarebbero in gran parte più apparenti che reali, sia per la minore evasione che ne conseguirebbe, sia per il miglioramento dei rapporti tra uffici erariali e contribuente. Anche le minori aliquote dell'imposta di famiglia sarebbero in gran parte compensate dall'aumento dell'imponibile dovuto al nuovo sistema di accertamento ed anche in questo settore della tassazione locale si avrebbe un indubbio beneficio moralizzatore e di maggiore certezza.

Diremo più avanti di altri provvedimenti fiscali di specifici settori economici.

c) *Revisione delle spese statali e della contabilità statale:* Contemporaneamente alla risoluzione del problema fiscale è necessario rivedere il complesso delle spese pluriennali e concentrare la spesa statale sulle voci di più urgente utilità.

È infine urgente emanare una più moderna legge sulla contabilità dello Stato.

d) *Riordino delle finanze locali*: È evidente come tale problema sia subordinato al preventivo riordino delle finanze statali, di conseguenza si dovrebbe in un primo momento attuare una politica di austerità per il tempo necessario a riordinare le finanze dello Stato. Nel contempo bisognerà studiare il diretto passaggio a carico dello Stato di compiti che oggi esorbitano dall'interesse locale (es. strade, scuole, stato civile, ecc.) ed una più adeguata struttura delle sovrainposte locali e delle quote di partecipazione delle imposte erariali, sulla base di una approfondita inchiesta parlamentare già proposta dai parlamentari liberali con un apposito progetto di legge.

e) *Stabilità del valore della moneta*: La difesa del valore della moneta è una condizione indispensabile di un qualunque processo di sviluppo equilibrato, anche per la sua diretta influenza sulla propensione e sulla formazione del risparmio privato.

Il problema della moneta non deve, però, essere considerato solo al livello nazionale, ma è oramai tempo che la politica italiana sia indirizzata in maniera attiva a favore della futura istituzione di una moneta comune in sede C.E.E.

4) *Politica di impieghi e di investimenti sociali*: Il problema degli impieghi e degli investimenti sociali è giunto ad un punto di estrema tensione. Quasi tutte le attrezzature sociali, oggi disponibili in Italia, sono altamente insufficienti alle esigenze di una società moderna e nella maggior parte dei casi si trovano in avanzato grado di deperimento.

In questo settore l'Italia si trova quindi di fronte a due tipi di necessità: rimodernare e migliorare le vecchie attrezzature e aumentarle notevolmente con visione e criteri moderni.

Lo sforzo per queste due necessità dovrebbe essere molto grande e purtroppo l'economia italiana non è oggi in grado di affrontarle entrambe ed appieno senza mettere in forse lo stesso sviluppo equilibrato del Paese.

È quindi necessario che *le risorse disponibili siano concentrate, anche se non in forma esclusiva, sugli impieghi sociali più urgenti* e cioè:

a) *Scuola*: con particolare riguardo all'edilizia scolastica della scuola dell'obbligo;

b) *Ospedali*: innanzitutto bisognerà provvedere ad una loro riorganizzazione istituzionale, amministrativa ed operativa. Contemporaneamente si dovrà provvedere alla

esecuzione di un apposito piano di finanziamento per la costruzione dei nuovi ospedali occorrenti;

c) *Sicurezza sociale*: nel prossimo quinquennio bisogna arrivare alla unificazione o al raggruppamento dei vari enti assistenziali e previdenziali, per poi realizzare un vero e completo sistema di sicurezza sociale con assistenza medica a tutti e pensione minima a tutti i cittadini italiani invalidi o che abbiano superato i 65 anni;

d) *Lotta contro la povertà*: cioè adeguata impostazione di una politica e di una opera capillare tendente ad affrontare ed eliminare, in un ragionevole lasso di tempo, quelle sacche di povertà e di miseria sociale ed economica che oggi sono ancora troppo numerose in Italia. In tale opera di risanamento sociale ed economico la politica del Governo dovrà sfruttare al massimo anche le risorse e le iniziative dei privati.

5) *Politica diretta di sviluppo*: sotto tale denominazione si comprendono le varie politiche settoriali che il Governo dovrà attuare con unità di indirizzo al fine di determinare, potenziare ed indirizzare un processo di sviluppo equilibrato economico e sociale.

I principali indirizzi più immediati dovranno essere:

a) *Politica del lavoro*: basata essenzialmente su:

i) approvazione da parte del Parlamento di una legge di regolamentazione dei sindacati e del diritto di sciopero, con le necessarie graduate eccezioni quando si tratti di dipendenti pubblici o di pubblici servizi, sulla base della proposta di legge liberale di attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione;

ii) revisione del fondamento della scala mobile e comunque del calcolo dell'apposito indice del costo della vita;

iii) intensa opera di riqualificazione della manodopera;

iv) estensione agevolata dell'azionariato popolare e promozione, nell'ambito di questo, dell'azionariato dei lavoratori in imprese o settori singoli;

v) revisione dell'attuale politica dello Stato come datore di lavoro, in modo da non determinare squilibri e distorsioni sul piano nazionale.

b) *Politica delle partecipazioni statali*: l'intervento pubblico nella diretta attività produttiva dovrebbe essere organicamente limitato a settori specificamente stabiliti dalla legge.

Per quanto riguarda l'attuale struttura ed entità degli interventi statali e parastatali è necessaria l'attuazione delle seguenti direttive di massima:

I) riprivatizzazione dell'E.N.E.L.;

II) smobilizzo di tutte le posizioni assunte dall'E.N.I. in Italia ed all'estero che non riguardano in senso specifico la ricerca, la produzione e la distribuzione degli idrocarburi sul territorio nazionale;

III) smobilizzo di tutte le partecipazioni dell'I.R.I. non rientranti in settori di base o di servizi, per i quali si giustifica l'intervento del capitale pubblico.

Lo smobilizzo delle attività pubbliche in campo economico dovrà essere indirizzato a promuovere lo sviluppo dell'azionariato popolare.

c) *Politica di diffusione della proprietà privata*: Un processo di sviluppo equilibrato, quale quello da noi ritenuto necessario per il nostro Paese, deve poggiare sulla formazione costante di un sufficiente flusso di risparmio effettivo e su un suo conseguente investimento nelle attività produttive del Paese.

A tal fine, e quali provvedimenti urgenti, si dovrebbero attuare:

I) l'azionariato popolare, prendendo lo spunto dallo smobilizzo di alcune partecipazioni statali dell'I.R.I. e dell'E.N.I. e dalla riprivatizzazione dell'E.N.E.L.;

II) la emanazione di norme sulla istituzione dei Fondi comuni di investimento, con quote di partecipazione al portatore ed impostati al principio della massima trasparenza fiscale;

III) la riforma delle società per azioni basate sulla maggior difesa dei diritti delle minoranze, su una maggiore pubblicità e chiarezza dei dati di gestione, specie nel caso di società in Borsa, e su una maggiore efficacia ed efficienza del collegio sindacale, come avviene in altri Paesi d'Europa e d'America;

IV) l'abolizione della nominatività obbligatoria delle azioni e perfezionamento funzionale ed alleviamento dell'imposta cedolare secca, in alternativa valida alle ritenute d'acconto.

d) *Lotta ai monopoli*: è oramai urgente che anche l'Italia abbia una sua legislazione antimonopolistica sulla base di quanto contenuto nell'apposito progetto liberale presentato al Parlamento.

e) *Agricoltura*: quale politica d'urto della nostra crisi agricola, in aggiunta alle provvidenze oggi in atto e allo studio e in aggiunta alla sopradetta esenzione fiscale to-

tale del reddito reinvestito nell'azienda agricola, è necessario attuare:

I) la esenzione temporanea di almeno il 50 per cento delle imposte erariali e delle imposte e sovrimeposte locali;

II) la fiscalizzazione di almeno il 50 per cento dei carichi sociali gravanti sulla mano d'opera agricola;

III) l'esenzione totale da tutte le imposte e tasse gravanti sul trapasso di proprietà e sulle permuta dei terreni, quando lo scopo sia l'accorpamento della proprietà agricola ed il raggiungimento di una migliore dimensione della impresa agricola in sé qualunque ne sia la forma di gestione.

f) *Industria*: oltre alle varie politiche settoriali, che sarebbe troppo lungo qui esaminare, un provvedimento generale di prima ed urgente attuazione al fine di incoraggiare il processo tecnologico, la produttività e la competitività internazionale del nostro apparato produttivo dovrebbe riguardare l'accorciamento dei tempi fiscali di ammortamento, in modo da farli coincidere con i più brevi tempi oggi imposti dalla rapida evoluzione tecnologica.

Particolare importanza assume il settore dell'*edilizia*. Infatti data l'attuale crisi in atto appare necessario ed urgente:

I) emanare una nuova legge urbanistica generale basata su principi quali quelli della proposta liberale presentata al Parlamento, aventi carattere costruttivo e non punitivo;

II) modificare la nota legge n. 167 sulla base della proposta presentata al Parlamento dai liberali nel giugno 1965;

III) attuare una disciplina degli affitti che riporti il settore, nel più breve tempo possibile, alla libertà di mercato, come previsto dalla proposta di legge liberale presentata al Parlamento;

IV) attuare una particolare disciplina per la conservazione e la difesa dei centri storici.

Al particolare fine di facilitare la diffusione della proprietà della casa è utile concentrare maggiormente le facilitazioni in atto sugli acquirenti di case (non ancora proprietari) per le necessità abitative della loro famiglia, prevedendo in tali casi anche una forma di assicurazione gratuita o facilitata in caso di morte o di invalidità permanente dell'acquirente a favore suo o dei suoi figli o eredi, ed ancora una forma di sospensiva delle rate di estinzione dei mutui concessi in caso di disoccupazione o di invalidità temporanea.

g) *Mezzogiorno ed aree depresse*: al fine di mettere in essere, il più rapidamente possibile, un più ampio processo autonomo di sviluppo, è nostra convinzione che alle attuali leggi di proroga delle provvidenze per il Mezzogiorno e per le altre aree depresse del centro-nord, dovrebbero essere apportati numerosi emendamenti tendenti a stimolare - in modo positivo e non già premendo con disincentivi gli investimenti nelle zone avanzate - un più aperto e cospicuo afflusso di capitali italiani ed esteri verso le zone interessate, come proposto dai liberali durante la discussione delle relative leggi di rinnovo.

h) *C.E.E.*: nel quadro dell'attuazione della Comunità europea, particolare cura dovrà essere data al problema della progressiva ed effettiva liberalizzazione della circolazione dei capitali quale efficace mezzo per rendere possibile contemporaneamente sia l'aumento della produttività della nostra economia, sia la massima occupazione delle forze di lavoro.

6) *Politica anticiclica*: Per attuare uno sviluppo economico e sociale equilibrato anche nel tempo è necessario che nel disegno centrali trovi il suo giusto posto anche una politica anticiclica, da adottare sia nei casi di recessione, sia nei casi di eccessivo « surriscaldamento » del processo espansivo.

La politica anticiclica dovrebbe avere il massimo grado di automaticità ed essere soprattutto incentrata:

sulla politica fiscale (aumento o riduzione);

sulla manovra (aumento, diminuzione, direzione) della spesa pubblica;

su talune previdenze sociali (quali, ad esempio, l'allungamento e l'innalzamento dei contributi di disoccupazione);

politica creditizia, manovra del saggio di sconto e dei saggi bancari.

È evidente come la immediatezza e la efficacia della politica anticiclica sopra delineata dipenda essenzialmente da una politica fiscale e di bilancio statale tale da dare a questi strumenti il più alto grado possibile di elasticità, mentre ora, come è noto, la loro rigidità è quasi totale.

13. — Il disegno centrale, partendo dalla considerazione della realtà in atto e della politica in esso tracciata, dovrà desumere la valutazione quantitativa dello sviluppo economico italiano nei prossimi anni. Ci limiteremo qui a sintetizzarne l'aspetto complessivo agli effetti del reddito nazionale.

Se si prende in esame l'arco di tempo che va dal 1950 al 1960 il tasso medio annuo di

sviluppo del nostro Paese, in termini reali, è stato del 5,6 per cento; nel triennio di forte espansione 1959-1961 esso è stato del 7,9 per cento; attualmente il tasso di sviluppo è dell'ordine del 3-4 per cento.

Dall'esame del periodo lungo 1950-1965 si può grosso modo desumere che l'economia italiana è in una fase storica di sviluppo (di lungo ciclo), il cui tasso annuo medio normale è del 5-6 per cento. Tale fase di lungo ciclo può presentare, in seguito a particolari circostanze e a particolari politiche di sviluppo, fasi più brevi di tasso più elevato, e cioè dal 7 all'8 per cento all'anno.

La politica di sviluppo, da noi fin qui esposta, se attuata, permetterà il conseguimento di un rilancio dello sviluppo economico italiano in tre fasi che possono essere così sintetizzate:

1^a fase: sollecito superamento dell'attuale fascia evolutiva caratterizzata da un basso tasso di sviluppo;

2^a fase: raggiungimento entro il 1968, del « normale » tasso di sviluppo compreso cioè entro la fascia 5-6 per cento all'anno;

3^a fase: stimolo dello sviluppo economico per portarlo in una fascia di sviluppo attorno al 7 per cento all'anno.

Sulla prima e seconda fase e sulla loro effettiva possibilità di realizzazione non crediamo vi debbano essere molti interrogativi. Il trend storico dell'economia italiana, è ancora nella fascia del 5-6 per cento all'anno e ciò sia perché la nostra economia è ancora lungi da uno stadio di maturità, sia perché il Mezzogiorno costituisce tuttora un serbatoio di risorse e possibilità nuove che devono essere messe a frutto e a vantaggio di quelle stesse regioni e di tutto il Paese.

Circa la terza fase (intorno al 7 per cento) è indubbio che possono sussistere alcune perplessità sulla possibilità della nostra economia di raggiungere nuovamente i livelli del cosiddetto *boom* evolutivo del 1959-61 ed anche sulla opportunità di tendervi, potendosi temere un contrasto con l'esigenza di uno sviluppo ben equilibrato.

È nostra convinzione tuttavia che un tasso di sviluppo attorno al 7 per cento non dovrebbe costituire per la nostra economia alcun pericolo o alcuna causa di distorsioni interne, purché si verifichino tre condizioni.

La prima è che il maggiore sviluppo produttivo trovi il suo stimolo in una politica in cui i maggiori investimenti predominino nettamente, in senso relativo, sui maggiori consumi.

La seconda è che il maggiore sviluppo produttivo sia anche accompagnato da un costante aumento della produttività e della competitività in campo internazionale.

La terza, infine, è che la maggiore competitività in campo internazionale non si esaurisca in un semplice aumento delle esportazioni, ma si sviluppi ulteriormente in una maggiore importazione di risorse e anche di capitali dall'estero indirizzati prevalentemente ad investimenti ed all'attività produttiva del nostro Paese. Tutto ciò senza eccessive e controproducenti preoccupazioni per l'eventuale saldo passivo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti che, d'altra parte, come si è detto, troverà compenso — data l'aumentata produttività del sistema — in un maggiore afflusso di capitali esteri.

In sintesi la terza fase del maggiore sviluppo è, secondo noi, realisticamente ancora possibile e raggiungibile dalla nostra economia a condizioni che la politica di sviluppo nazionale punti con particolare attenzione alla formazione del risparmio, al maggiore investimento ed alla maggiore produttività, il tutto in una economia il più possibilmente aperta. Sarà infine in questa terza fase che eventuali ed eccessive ed ulteriori punte di espansione dovranno essere equilibrate per la stessa salvaguardia dello sviluppo, mediante una più intensa politica di investimenti ed impieghi sociali, mentre nel precedente triennio sarà necessaria una politica più intensa di investimenti direttamente produttivi.

Vi è infine un'altra ragione perché la futura politica economica di sviluppo italiana debba puntare su un tasso annuo dell'ordine del 7 per cento; la ragione è che un tasso annuo medio di sviluppo del 5 per cento non è sufficiente al nostro Paese per giungere in un tempo non eccessivamente lungo all'allineamento con le altre economie europee più evolute.

Attualmente l'Italia ha un reddito *pro capite* che è grosso modo la metà di quello tedesco e di quello francese. È quindi evidente come fra gli obiettivi della futura politica economica nazionale vi debba essere anche il raggiungimento di un livello più soddisfacente nei confronti degli altri Paesi della Comunità europea. Questi continueranno il loro processo di sviluppo in una misura che oggi la C.E.E. per il quinquennio 1965-1970, stima in:

- 4,0 per cento per la Germania
- 3,9 per cento per il Belgio
- 4,9 per cento per l'Olanda
- 4,7 per cento per la Francia

Solo la politica da noi tracciata, se attuata, potrebbe permettere nel 1970 un reddito italiano *pro capite* non più del 50 per cento ma di poco più del 60 per cento di quello che sarà allora il reddito tedesco (grosso modo quindi a circa il 75 per cento di quello attuale). Nel 1975, sempre tenendo conto degli sviluppi relativi dei vari Paesi, l'Italia potrebbe arrivare grosso modo al 70-75 per cento del reddito tedesco di allora (e quindi, grosso modo, a poco più del reddito tedesco attuale).

Questi risultati possono suonare modesti a chi è abituato a credere a facili promesse basate più sulla demagogia che sulla realtà economica, abituato a credere a gare per il raggiungimento di livelli internazionali che a parole si sarebbero dovuti ottenere in pochissimi anni, ma che poi la realtà si è incaricata di far miseramente naufragare. Chi si rende invece conto di cosa significhi, in sforzi e sacrifici, il durevole sviluppo economico e sociale di un Paese sa che i risultati sopra esposti sono importanti, ma, quel che più conta, sono i soli possibili, a condizione di adottare senza ritardo una politica adeguata, per un Paese come il nostro che ha perso 3-4 anni del normale *trend* del suo sviluppo.

IV

CONFRONTO DI DUE SISTEMI

14. — Delineato così il nostro disegno centrale di sviluppo economico e sociale ci sembra opportuno porre immediatamente in evidenza *le differenze fra il « disegno centrale » liberale e la « programmazione economica » del centro-sinistra* e ciò al di là di ogni pur necessaria differenziazione formale.

Tali principali e fondamentali differenze sono:

A) *Il loro diverso grado di obbligatorietà.*

Nel programma governativo è detto, ed il ministro del bilancio ha in più occasioni ripetuto, che: « Il processo di programmazione si compie in una economia mista, nella quale coesistono centri di decisione privati e pubblici, ciascuno dei quali è dotato di una propria sfera di autonomia. *Il programma non investe ovviamente la sfera di autonomia dei vari centri se non nella misura in cui coordinamenti e vincoli si rivelano necessari per la realizzazione delle sue finalità* ». E ancora è detto che « la legge sulle procedure per l'elaborazione ed approvazione del programma attribuirà agli organi di programmazione *il potere di richiedere alle associazioni indu-*

striali di categoria informazioni sui programmi di sviluppo dei vari settori e in particolare, alle imprese di maggiori dimensioni, i loro programmi pluriennali di sviluppo. La conoscenza preventiva degli orientamenti delle grandi imprese consentirà di poter discutere con i loro responsabili le implicazioni di tali programmi sia per quanto riguarda la loro compatibilità con gli obiettivi generali « del programma, sia per quanto riguarda il reciproco adattamento con gli investimenti pubblici ».

In altre parole, la programmazione del centro-sinistra non è coercitiva se i centri decisionali privati si adegueranno al programma, in caso contrario la loro autonomia verrà coartata. Le grandi imprese inoltre dovranno addirittura discutere i loro futuri programmi di investimento con i rappresentanti del piano.

Né vale sostenere che essendo la programmazione governativa « basata su un grande processo democratico », si elimina automaticamente la sua base coercitiva. Le due cose possono benissimo coesistere, si può benissimo avere una programmazione che « viene dal basso » (il che tra l'altro non significa ancora che sia vero sistema democratico), ma che poi una volta fatta sia obbligatoria e vincolante per tutti gli operatori economici, pubblici e privati.

Il disegno centrale liberale dovrà invece costituire:

— per il Governo un impegno di fronte al Paese ad attuare una politica finanziaria economica e sociale di sviluppo equilibrato, quale enunciata nel programma;

— per gli operatori economici statali e parastatali esso costituirà il binario di base sul quale dovranno indirizzare i loro investimenti e le loro politiche di gestione;

— per gli operatori privati esso costituirà infine il punto di riferimento del quale dovranno tenere debitamente conto nel loro stesso interesse, sulla scelta delle loro iniziative.

Se poi nella realtà dovesse avvenire che il privato, malgrado la politica economica e finanziaria del Governo e malgrado la politica di investimento che le aziende statali e parastatali attueranno, avesse ugualmente la convenienza a fare quegli investimenti che il Disegno centrale non prevedeva o a farli in luoghi diversi da previsti, ciò significherebbe: o che le previsioni del programma non hanno tenuto conto di fattori e quantità di mercato che nella pratica operativa si sono invece realizzate o che il privato ha creduto di intravedere prospettive che nella realtà si riveleranno poi infondate.

Nel primo caso avrà torto il Disegno centrale e sarà stato utile il discostamento dell'operatore privato, nel secondo caso sarà il privato ad aver torto e ci rimetterà in proprio. È evidente che oltre al danno individuale vi è in quest'ultimo caso anche un danno sociale, ma non è certo un caro prezzo per il guadagno in libertà; d'altra parte anche in una programmazione coercitiva ci sono gli errori ma in tale caso il prezzo che la società paga è sempre più alto ed in più non vi è libertà.

In altre parole, mentre nella programmazione liberale è il Disegno centrale che si adatta alla realtà economica del Paese, nella programmazione governativa si pretende che sia la realtà ad adattarsi al piano.

B) Il differente grado di concretezza.

Questa differenza, che in parte è conseguenza del diverso grado di obbligatorietà esaminato al paragrafo precedente, fa sì che il piano di sviluppo economico del Governo tende ad identificarsi con lo sviluppo economico stesso. Il piano appare così quasi un toccasana per tutti i mali; i problemi li dà per risolti quando invece dovrebbe dire come risolverli. Dice ad esempio che il reddito dovrà aumentare del 5 per cento all'anno, ma niente o quasi dice sul come ciò sarà attuato.

Il piano quinquennale diventa così un documento a base aleatoria, un « libro dei sogni » che purtuttavia diffonde promesse e attese tanto più pericolose quanto più rischiano di non poter essere mantenute.

Il Disegno centrale liberale è invece una precisa presa di coscienza dei fabbisogni e delle prospettive della nostra società ed una organica formulazione di una politica di sviluppo economico e sociale. Tale tipo di programmazione è quindi essenzialmente costituito dalla politica economica, finanziaria di incentivazione e sociale che il Governo dovrà attuare al fine di soddisfare i fabbisogni (presenti e futuri) del Paese, il tutto con precise scelte e priorità nell'ambito delle capacità finanziarie ed economiche della finanza pubblica e dell'economia nazionale.

In sintesi il piano economico del centro-sinistra è essenzialmente costituito da mete, spesso utopistiche e contraddittorie che si dovrebbero raggiungere; il disegno centrale liberale è invece una concreta ed attuabile politica globale di governo atta a promuovere e sostenere uno sviluppo del Paese tale da poter, entro un tempo ragionevole, allinearsi agli altri paesi europei più progrediti.

C) *Il diverso tipo di politica che è alla base delle due programmazioni.*

Il piano quinquennale governativo, come si è già detto, presuppone una politica coercitiva per far aderire la realtà al piano, una politica non conforme alla libera economia di mercato; in altre parole una politica di disincentivi, una politica di risparmio e di investimento pubblico e nel contempo di controllo o sostitutiva dei risparmi e degli investimenti privati.

Il disegno centrale è basato invece su una politica conforme al nostro tipo di economia occidentale, cioè una politica di stimolo al risparmio ed all'investimento privato e su una politica pubblica di oculate scelte e priorità di scopi e di mezzi.

Il programmatore liberale è convinto che gli strumenti fiscali, finanziari, monetari già in possesso dello Stato, coadiuvati dal già largo intervento diretto dello stesso nel mercato italiano tramite le aziende e le partecipazioni statali, se ben usati sono più che sufficienti per indirizzare una economia come la nostra senza dover ricorrere come vorrebbe il programma governativo ad altre forme di dirigismo, di inserimento e di diretto intervento.

Come è stato già detto, lo Stato oggi controlla già la metà del reddito nazionale italiano, è quindi inevitabile che una ulteriore dose di statalismo porrebbe in atto un irreversibile processo di distruzione della nostra libera economia di mercato con tutte le dannose ed altrettanto irreversibili conseguenze nel campo della libertà politica.

D) *La diversa concezione dello Stato.*

La programmazione di per sé non è in contrasto con il sistema economico di mercato, né è di per sé in contrasto con il sistema di democrazia liberale di una società.

La socialità non è mai stata in antitesi con la libertà, ma ne ha sempre costituito una componente più o meno importante a seconda dei periodi storici. Lo stesso concetto di democrazia è veramente tale se è liberale, poiché solo così è partecipazione allo Stato di tutti e libertà di tutti e non democrazia e libertà di un solo gruppo o di una sola classe.

Il disegno centrale liberale quindi presuppone e si inserisce in uno Stato sociale, di diritto, e di democrazia liberale, in uno Stato dove il liberalismo politico ed il liberalismo economico non possono essere disgiunti.

La programmazione governativa si ispira invece a principi ben diversi da quelli sopra

enunciati. Il suo modello di Stato è quello corporativo-paternalistico della democrazia cristiana o marxistico-socialista degli altri partiti che compongono il centro-sinistra. In un tale quadro istituzionale la programmazione non va più considerata astrattamente, ma tenendo presente « come » la programmazione viene intesa, nel suo contenuto, nei suoi limiti, nei suoi scopi.

E lo scopo ultimo e vero della programmazione governativa è stato chiaramente detto da un leader di uno dei partiti di Governo: « *La principale riforma di struttura è il passaggio dall'economia cosiddetta libera di mercato all'economia programmata, da attuarsi mediante il primo piano quinquennale di sviluppo* ».

E) *La diversa procedura di approvazione parlamentare.*

Conseguenza e nel contempo riprova di tutto quanto detto precedentemente è il fatto che il piano governativo è approvato con apposita legge. Ciò comporta una violazione della Costituzione in quanto si fa ricorso ad un tipo anomalo di delegazione legislativa, ad una sorta di superlegge non conosciuta dal nostro ordinamento positivo e sul modello di quanto avviene nei Paesi a sistema comunitario.

È evidente come in un tale tipo di delega legislativa anomala il principio della scorrevolezza del piano anziché costituire un elemento moderatore viene ad assumere l'aspetto, non certo inconsapevole, di una maggiore possibilità di arbitrio da parte del potere esecutivo. Qualsiasi tipo di programmazione indicativa, secondo noi liberali, dovrebbe, conformemente allo spirito ed al dettato della Carta costituzionale essere approvato dal Parlamento mediante ordine del giorno o mozione quali atti motivati di fiducia delle due Camere al Governo in un aspetto fondamentale della sua politica.

V

IL PROGRAMMA ORIGINARIO (1965-69)

15. — Dopo aver indicato quali dovrebbero essere, secondo noi liberali, i principi, i mezzi e le finalità dell'azione programmatica e dopo aver rilevato i contrasti e le divergenze fondamentali tra il disegno di sviluppo liberale ed il progetto governativo, è necessario esaminare, anche alla luce dei principi da noi indicati in precedenza, il testo presentato

dal Governo nonché le modifiche che ad esso sono state apportate, in occasione dello scorrimento, con a nota aggiuntiva e con il testo predisposto dalla Commissione.

Per comprendere meglio la volontà del Governo e per effettuare un esame più lineare di tutta la problematica sorta intorno alla programmazione riteniamo opportuno assumere come base per la nostra analisi il testo presentato originariamente dal Governo al Parlamento salvo poi ad analizzare le modifiche ad esso apportate con i documenti successivi.

16. — Il programma di sviluppo italiano afferma che « obiettivi e vincoli fondamentali sono stati inquadrati in uno schema logico di riferimento che ha consentito di verificarne la compatibilità in termini quantitativi ». Tuttavia, per il momento, non è dato di conoscere tale schema logico, di valutarne la sua completezza ed esattezza e quindi di verificare la coerenza delle scelte effettuate dal programma con tale schema. È forte il sospetto che si tratti solo di vuote parole.

Già il C.N.E.L. nell'esaminare il programma, pur prescindendo da « esame tecnico dettagliato di tutti gli elementi quantitativi contenuti » nel testo governativo, ha dovuto a più riprese richiedere chiarimenti e precisazioni all'Ufficio del programma ritenendo impossibile la valutazione delle scelte e la loro determinazione quantitativa in base agli elementi contenuti nel documento.

Di volta in volta tali chiarimenti sono stati dati, ma non si è sentito il dovere di far conoscere al C.N.E.L. lo schema logico sulla base del quale il programma era stato predisposto.

Numerose circostanze fanno ritenere che il « modello econometrico » o schema logico, come viene chiamato dal documento, sia stato impostato successivamente alla formulazione del programma e con lo scopo preciso di « giustificare » più che controllare la coerenza e l'attendibilità delle scelte in esso effettuate. Lo stesso C.N.E.L., a seguito dei chiarimenti forniti dall'Ufficio del programma, pur ammettendo « che il progetto si basa su una struttura previsionale quantitativa coerente », ha rilevato che « tale coerenza è tuttavia legata all'adozione di alcune ipotesi che assumono fondamentale importanza nell'economia generale del progetto ».

In altri termini, sia nello studio econometrico prospettivo sia nella formulazione del programma vengono date per scontate alcune ipotesi, nonché la soluzione di alcuni proble-

mi fondamentali che sono lungi dall'essere realizzabili e realizzati e che più giustamente si sarebbero dovute includere nelle incognite del modello. L'assenza di un completo modello econometrico trapela nella stessa lettura del programma nel quale, molto spesso, si fa ricorso a slime per differenza.

D'altra parte il C.N.E.L. ha denunciato apertamente come « alcune fondamentali grandezze nel nostro meccanismo di sviluppo economico appaiono difficilmente valutabili a causa delle notevoli lacune tuttora presenti nelle principali fonti delle nostre statistiche econometriche ». Anche se come ha rilevato il C.N.E.L. « di ciò non può essere fatto rilievo all'Ufficio del programma », appare chiaro come tale deficienza abbia influito negativamente sulla formulazione di uno « schema logico » compiuto ed esatto.

Per questo da molte parti ci si è chiesto se non fosse stato opportuno prevedere un periodo, due o tre anni, per predisporre quelle conoscenze e quei mezzi che sono la premessa essenziale per l'attuazione di una politica programmata.

Particolarmente interessante a tale riguardo la proposta fatta dal professor Frumento nella sua relazione al Convegno sulla programmazione indetto dalla fondazione Einaudi: « I fautori del programma quinquennale — si legge in tale relazione — userebbero forse giustificata, anche se improbabile, prudenza quando presentassero, insieme, uno schema per la sua messa in opera, in cui siano stabilite una fase preparatoria ed una di transizione, allo scopo di costringersi ad adeguare i tempi dell'impresa al verificarsi dei presupposti, come si fece nel mercato comune, di tappa in tappa ».

D'altra parte la carenza di elementi conoscitivi e quindi lacune e difetti possono facilmente riscontrarsi nei modelli econometrici che attualmente si conoscono.

Così, per esempio, nel modello econometrico predisposto da un gruppo di esperti del Centro di studi e piani economici per conto del Ministero del bilancio (ed esposto nel « Convegno di studi sui modelli di programmazione nei paesi della Comunità economica europea » tenuto a Firenze nel giugno 1965), si possono riscontrare vuoti e distorsioni, derivanti appunto dalla mancata conoscenza dei dati essenziali sui diversi fattori di sviluppo che ne compromettono gravemente la sua organicità ed efficienza.

Sarebbe troppo lungo analizzare e criticare sia il modello suaccennato che a quanto pare vorrebbe costituire quello schema logico,

cui il programma fa riferimento, sia i chiarimenti forniti dall'Ufficio del programma al C.N.E.L. tuttavia sembra opportuno citare alcune remesse ed affermazioni da cui traspare la completa inadeguatezza del modello ai fini della determinazione di una politica di sviluppo.

Tale inadeguatezza è stata peraltro accennata nella stessa esposizione che se ne è fatta al convegno di Firenze. Infatti nella introduzione si notava che « Esso (il modello) non è quindi ancora uno strumento adatto a misurare gli effetti di alternative scelte o decisioni di natura operativa, ma soltanto uno strumento che permette di quantificare, in modo consistente, gli ordini di grandezza prospettici delle principali variabili macroeconomiche ».

Tuttavia, anche così autolimitato, il modello sembra alquanto imperfetto, sia per alcune premesse dalle quali parte, sia per i metodi adottati nella determinazione di alcuni valori.

In particolare si può rilevare come sia dubbia la classificazione di importanti settori quali quelli dell'Agricoltura e delle Costruzioni residenziali tra le variabili che sono direttamente controllabili ed influenzabili da parte dei pubblici poteri. L'esperienza di questi ultimi anni dimostra chiaramente che la agricoltura dipende direttamente dall'andamento degli altri settori mentre il settore delle costruzioni è influenzato largamente dalla fiducia dei piccoli e medi risparmiatori in tale tipo di investimenti.

Per quanto riguarda il settore delle costruzioni residenziali la crisi iniziata fin dal 1962 si è sempre più acuita e a nulla sono valsi tutti gli sforzi del Governo ad arrestarla.

È vero che la crisi è stata determinata in buona parte da alcune impostazioni e scelte politiche (legge urbanistica, blocco dei fitti, restrizioni creditizie, ecc.) ma tali scelte riguardano tutto l'indirizzo della politica economica del Governo che non sembra passibile di mutamenti.

Per questo, a meno di prevedere un capovolgimento d'indirizzo politico, non sembra che la situazione, nel campo delle costruzioni residenziali, sia controllabile direttamente dall'azione pubblica.

Anche per il settore industriale e per gli altri settori non agricoli il modello non ha preso in considerazione una funzione di produzione che spieghi la dinamica della loro produzione.

In altri termini si è rinunciato a spiegare le relazioni ed interdipendenze di tutti i più

importanti settori produttivi o classificandoli tra quelli direttamente controllabili dall'azione governativa o ponendoli come « obiettivo » della programmazione e quindi prefissando la quantificazione del loro sviluppo.

Una tale impostazione del modello e la mancanza di dettagliati dati statistici influisce negativamente su tutte le altre relazioni e considerazioni svolte dal modello stesso. Così i consumi sono stati calcolati per differenza e cioè come « residuo » delle risorse dopo effettuati gli investimenti, la produttività è stata posta direttamente in relazione con gli investimenti senza distinguere ed isolare quella parte di investimenti che direttamente è rivolta ad aumentare la produttività, la propensione al risparmio è stata calcolata in base alla propensione al risparmio riscontrata in alcuni Paesi europei e così via.

Da queste brevi ed episodiche osservazioni appare, tuttavia, chiaro come il « modello » sia completamente insufficiente a costituire quella base conoscitiva indispensabile per la formulazione di un attendibile programma economico e soprattutto per effettuare giuste ed equilibrate scelte di politica economica.

17. — Il programma di sviluppo prevede finalità generali perseguibili a lunga scadenza 15-20 anni ed obiettivi particolari da raggiungere nell'arco di tempo di validità del piano, 5 anni.

Le finalità generali cui dovrebbe tendere la programmazione non possono non conditarsi. Esse, infatti, si identificano in alcuni dei principali problemi che presenta la nostra economia e la nostra società;

eliminazione delle lacune esistenti in dotazioni e servizi sociali;

raggiungimento di una sostanziale parità remunerativa tra lavoro agricolo e lavoro extra agricolo;

eliminazione del divario tra zone arretrate e zone avanzate.

Finalità fondamentali alcune delle quali già erano previste dal Piano Vanoni (per esempio, eliminazione degli squilibri territoriali), ma che purtroppo non sono state ancora realizzate.

Tuttavia, le finalità enunciate dal programma, specialmente se considerato il lungo arco di tempo cui esse si riferiscono, sembrano senz'altro limitate a soli alcuni aspetti della realtà economica e sociale del Paese.

In particolare, le finalità indicate sembrano puntare più sulla distribuzione che sulla formazione del reddito: infatti, là dove si parla del settore agricolo ci si limita ad

affermare la necessità della parità della remunerazione del lavoro senza toccare l'altro aspetto essenziale dell'avvicinamento di tutti i redditi del settore agricolo a quelli del settore industriale, come, invece, era affermato nel piano Vanoni; per quanto riguarda il divario territoriale non viene precisato che esso va eliminato senza danno per le zone già evolute e nel contesto di un processo di sviluppo che interessi l'intero territorio.

Altra finalità che meritava essere considerata è la crescita del reddito nazionale che viceversa è stata posta come condizione del raggiungimento delle finalità enunciate. La nostra economia negli anni 50 ha compiuto un balzo enorme ma non per questo ha raggiunto i livelli delle economie occidentali più evolute. D'altra parte la flessione di questi ultimi anni sta a dimostrare che il nostro sistema dovrà in futuro recuperare la strada perduta e che in aggiunta al balzo quantitativo dovrà compiere anche un sensibile balzo qualitativo.

Di qui la necessità di porsi come obiettivo uno sviluppo superiore a quello degli altri Paesi già evoluti. D'altra parte solo perseguendo una politica di vasto sviluppo produttivo si possono realizzare i mezzi indispensabili per raggiungere le finalità proposte.

Accanto alle finalità generali il programma enuncia alcuni obiettivi particolari che dovranno essere raggiunti nell'arco di un quinquennio.

Gli obiettivi indicati dal programma sono: sviluppo del reddito nazionale del 5 per cento in media all'anno;

aumento del prodotto lordo dell'agricoltura del 2,8-2,9 per cento annuo;

aumento dell'occupazione extragricola di 1,5-1,6 milioni di unità di cui il 40-45 per cento nel Mezzogiorno;

aumento degli impieghi sociali del reddito dal 24 per cento del quinquennio 1959-63 al 27-27,5 per cento del quinquennio considerato dal programma.

Per raggiungere questi obiettivi di fondo il programma prevede una serie di realizzazioni da parte dell'autorità pubblica che sono ritenute indispensabili per il conseguimento degli obiettivi previsti dal programma. In particolare essi consistono:

nella riforma della pubblica amministrazione;

nell'attuazione dell'ordinamento regionale,

nella riforma dell'ordinamento della sicurezza sociale;

nella riforma dell'ordinamento fiscale; nella riforma della legislazione urbanistica;

nella manovra degli incentivi a favore delle zone depresse,

nello sviluppo della cooperazione.

Tutte queste riforme che secondo il programma costituiscono la condizione indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi fondamentali implicano uno sforzo amministrativo e finanziario non indifferente che andrebbe tenuto presente. D'altro canto appare assolutamente improbabile che esse possano essere attuate, così come è previsto nel programma, non solo nel breve tempo di un quinquennio, ma addirittura in tempo per influenzare il raggiungimento degli obiettivi fissati nel programma stesso.

Inoltre non è affatto dimostrato nel programma come i diversi obiettivi siano compatibili tra loro, se si tiene conto delle ripercussioni negative che quanto meno nella prima applicazione le riforme proposte comportano.

Pertanto due sono le alternative possibili: o tutte queste riforme non verranno attuate ovvero l'assorbimento da parte pubblica delle risorse disponibili sarà maggiore di quello previsto. Nel primo caso, come rileva il programma, mancheranno gli strumenti per raggiungere gli obiettivi prefissati; nel secondo caso le risorse per gli investimenti produttivi si ridurranno pregiudicando l'incremento del reddito e quindi la condizione indispensabile per l'attuazione del programma.

18. — Il programma come si è detto prevede un aumento del reddito nazionale del 5 per cento in media all'anno. Se tale accrescimento del reddito nazionale lordo fosse una semplice previsione sarebbe da considerare senz'altro errata in quanto il reddito nazionale cresciuto nel periodo 1950-1961 a tassi crescenti (in media 6 per cento in termini reali l'anno) e dopo aver toccato nel triennio 1959-61 circa l'8 per cento di incremento medio annuo ha incominciato a registrare dal 1962 una certa pausa nella sua crescita. Il peggio è che si è invertita la tendenza. Dall'incremento in termini reali del 7,8 per cento del 1961 si è passati al 6,2 del 1962, al 5,5 del 1963 e al 2,7 del 1964, al 3,4 del 1965. Quanto alle prospettive per gli anni successivi, va ricordato che su esse grava il forte calo degli investimenti direttamente produttivi registrato nel 1964 (- 19,0 per cento) e nel 1965 (- 10,3), che nel settore industriale, base prin-

cipale di apporto al reddito nazionale, è stato addirittura del 20,1 per cento nel 1964 e del 19,8 per cento nel 1965!

Tuttavia l'accrescimento del reddito costituisce un obiettivo del programma e in quanto tale pone due serie questioni: in primo luogo se il tasso di accrescimento del 5 per cento è sufficiente a realizzare un soddisfacente sviluppo economico e sociale del Paese e se, soprattutto, è sufficiente non solo a tenere il nostro Paese al passo con gli altri due Paesi del mondo occidentale ed in particolare con i Paesi della C.E.E. ma anche se può assicurare il nostro graduale accostamento; in secondo luogo se gli strumenti ed i mezzi che il programma prevede sono sufficienti a realizzare l'obiettivo prefissato.

Per quanto riguarda il primo punto appare indubbio che il saggio di incremento del reddito del 5 per cento sia, come obiettivo, insufficiente ad assicurare un accentuato sviluppo del nostro sistema economico e sociale e soprattutto ad avvicinare il nostro Paese alle economie più evolute ed in particolare a quelle del Mercato comune. Non bisogna dimenticare, infatti, che un tasso di incremento aggirantesi intorno al 5 per cento è previsto da quasi tutti i Paesi europei che pure hanno raggiunto un grado di sviluppo superiore al nostro.

Un tale aumento del reddito inoltre non solo porta inevitabilmente a far divergere lo sviluppo economico e sociale del nostro Paese da quello degli altri Paesi occidentali, ma in definitiva, risulta insufficiente a raggiungere le stesse finalità previste dal programma. In effetti i compilatori del programma nella quantificazione delle varie necessità, sia ai fini produttivi che sociali, si sono basati su parametri errati per difetto e del tutto inadeguati a produrre lo sviluppo economico e sociale voluto. Ciò ha portato da una parte a ritenere sufficiente un così modesto incremento del reddito e quindi, data la sostanziale parità della bilancia dei pagamenti, delle risorse disponibili, dall'altra ad una ripartizione delle risorse stesse tale da far dubitare che possa essere realizzato lo stesso incremento del reddito previsto dal piano.

A tal fine risulta particolarmente importante accertare se i mezzi e gli strumenti previsti dal piano siano in grado di realizzare quegli obiettivi produttivi che dovrebbero far registrare appunto, in sintesi, un incremento del reddito nazionale del 5 per cento.

È bene innanzitutto notare come il programma ponga delle condizioni limite irrinunciabili nel rispetto delle quali deve ap-

punto realizzarsi l'incremento previsto del reddito. Tali condizioni sono:

a) il mantenimento della stabilità monetaria;

b) il pareggio delle partite correnti della bilancia dei pagamenti;

c) il pieno impiego delle forze di lavoro che si dovrà realizzare con la localizzazione nel Mezzogiorno del 40 per cento dei nuovi occupati nei settori extragricoli.

Tali condizioni danno una prima idea del carattere che si vuole dare all'evoluzione economica del nostro Paese.

In particolare il vincolo del pareggio della bilancia dei pagamenti sembra escludere qualsiasi componente esterna dal processo di sviluppo del Paese, il quale dovrà basarsi quasi esclusivamente sulle risorse e sulla domanda interna. Ciò rende particolarmente elastico tutto il processo di sviluppo e per di più suppone un regime di para-antarchia.

Il pieno impiego della manodopera, dal canto suo, non accompagnato da un adeguato volume di investimenti produttivi ridurrà sensibilmente la produttività contribuendo a far divergere il nostro sviluppo economico da quello degli altri paesi occidentali.

Queste prime impressioni trovano conferma in una analisi più dettagliata sia degli obiettivi produttivi fissati sia dei mezzi con i quali si dovrebbero raggiungere.

I traguardi produttivi che si dovranno raggiungere per ottenere un incremento del reddito del 5 per cento nel programma originario sono:

a) diminuzione dell'occupazione agricola di 700-750 mila unità nel quinquennio e corrispondente aumento dell'occupazione extragricola di 1,5-1,6 milioni di unità;

b) aumento del valore aggiunto dell'agricoltura del 2,8-2,9 per cento in media all'anno;

c) aumento del valore aggiunto nei settori extragricoli del 5,5-5,6 per cento in media all'anno.

A) Per quanto riguarda la previsione della necessità di nuovi posti di lavoro nei settori extragricoli il programma non dà spiegazioni circa il metodo seguito. Tuttavia il C.N.E.L., rimasto alquanto perplesso di fronte alle cifre formulate, è riuscito ad ottenere dall'ufficio del programma alcuni chiarimenti che permettono l'analisi dei dati contenuti nel programma.

In particolare si è appreso che l'esodo dalle campagne è stato valutato sulla media della riduzione della manodopera in agricoltura verificatasi negli ultimi anni. È da notare

però, a tal proposito, che la riduzione della manodopera in agricoltura negli ultimi è coincisa con uno sviluppo industriale senza precedenti nella storia italiana, sviluppo che è stato caratterizzato da fattori peculiari favorevoli ad un forte aumento della manodopera, fattori che difficilmente sembrano essere ripetibili in futuro specie se si pensa al forte miglioramento qualitativo che gli investimenti industriali dovranno avere per raggiungere e competere con la produttività delle industrie estere.

D'altra parte il massiccio esodo dalle campagne non ha mancato di suscitare in studiosi attenti e autorità vigilanti alcune perplessità e timori. Infatti anche di fronte alla necessità di riequilibrare la manodopera occupata nel settore agricolo è necessario che il ridimensionamento avvenga senza scosse e sia accompagnato da adeguati investimenti che permettano di mantenere inalterata la produzione. Viceversa l'esodo massiccio ed indiscriminato fa sì che l'agricoltura rimanga priva di elementi validi e che i nuovi investimenti non siano sufficienti a mantenere inalterata la produzione.

Sulla base di queste considerazioni sembra azzardato e pericoloso prevedere, come fa il piano, per il prossimo quinquennio una diminuzione dell'occupazione in agricoltura altrettanto elevata di quella verificatasi negli anni del boom industriale. Azzardata in quanto il settore industriale nel prossimo quinquennio dovrà puntare essenzialmente ad una maggiore efficienza produttiva. Il che naturalmente porta a contenere lo sviluppo della manodopera impiegata e soprattutto a richiedere una manodopera sempre più qualificata. Pericolosa in quanto la nuova ondata di esodo viene ad inserirsi da una penuria di manodopera giovane ed efficiente e da una sua cattiva distribuzione territoriale. La riduzione di 730 mila unità della manodopera occupata in agricoltura non potrà avere alcun carattere razionale, ma inevitabilmente essa si trasformerebbe così come è stata concepita nel contesto del piano in un vero abbandono delle campagne da parte degli elementi più giovani ed efficienti mentre si accentuerà l'invecchiamento della manodopera che rimarrà sui campi con grave pregiudizio dell'efficienza del settore agricolo.

Le forze di lavoro occupate nei settori extragricoli dovrebbero viceversa aumentare di 1.550 unità nel quinquennio ad un tasso cioè medio annuo del 2 per cento; nel quinquennio precedente (1959-1964) i nuovi posti creati dalle attività extragricole sono stati

1.316.000 corrispondentemente ad un tasso medio annuo dell'1,9 per cento.

Si tratta di un aumento considerevole specialmente se si considera da una parte il basso sviluppo previsto dal programma per i settori extragricoli (5,5 per cento in media all'anno), dall'altra la necessità, come già detto, dei settori extragricoli, in particolare quello industriale, di aumentare la loro efficienza attraverso un processo di intensificazione di capitale e di elevato sviluppo tecnologico.

Tutto ciò fa ritenere che sarà difficile raggiungere in questo campo gli obiettivi del programma con i modesti investimenti produttivi previsti. Il che conferma la necessità, se si vuole raggiungere il massimo impiego della manodopera e nello stesso tempo elevare la efficienza del sistema produttivo in modo da inasprire la necessaria competitività in campo internazionale, di puntare su di un più accentuato sviluppo economico. In altri termini, con uno sviluppo dell'ordine di grandezza quale quello previsto dal programma, due sono le possibilità: o l'aumento della produttività non è sufficiente a mantenere il nostro Paese al passo con gli altri del mondo occidentale, ovvero non si raggiunge un soddisfacente impiego della manodopera oppure entrambe le cose.

Ciò trova conferma nella stessa indagine condotta dalla Confindustria e citata dallo stesso programma governativo. L'indagine condotta a semplice scopo previsionale e quindi senza assumere alcun contenuto di programma, prevede, per il settore industriale, all'incirca lo stesso andamento produttivo previsto dal Piano (aumento del valore aggiunto del 6,3 per cento contro il 7 per cento previsto dal Piano). Ciononostante prevede un aumento dell'occupazione esattamente della metà rispetto alle previsioni programmatiche (1 per cento in media all'anno contro il 2-2,1 per cento previsto dal programma) mentre viceversa prevede un aumento della produttività maggiore di quella prevista dal programma (6,3 per cento contro il 4,3 per cento).

Alla base di queste considerazioni appare fondata la tesi sostenuta dal C.N.E.L. secondo la quale il tasso di disoccupazione aperta, previsto dal programma nell'1,5-1,6 per cento è da considerarsi sottostimato.

La stima riguardante la disoccupazione sembra errata sia se viene posta a confronto con le previsioni di disoccupazione aperta formulate nell'ambito della C.E.E. sia se si pone mente ad alcuni fenomeni venuti in luce nel

mercato del lavoro durante il periodo del boom economico.

Il tasso di disoccupazione nei vari paesi della C.E.E. dovrebbe avere la seguente evoluzione:

	1960	1965	1970
Italia	4,20	3,6	1,5
Germania	1,02	0,59	0,59
Belgio	3,32	1,47	1,30
Francia	1,22	1,74	1,57
Olanda	1,11	0,95	1,38

Come si vede l'Italia è passata dal 1960 al 1965 da un tasso di disoccupazione del 4,20 ad un tasso del 3,6 (2,7 se si considera il 1964 anziché il 1965 anno in cui si è avuto un aumento della disoccupazione) mentre nei prossimi cinque anni, nonostante l'inversione della tendenza verificatasi nel 1965 dovrebbe ridursi addirittura alla metà venendosi ad allineare coi tassi dei Paesi occidentali più evoluti (Francia, Olanda e Belgio).

Dalle difficoltà che la struttura sociale ed economica dell'Italia incontra nel ridurre il proprio tasso di disoccupazione si è avuto un chiaro esempio negli anni del prodigioso sviluppo produttivo, anni nei quali si determinò una accentuata tensione nella domanda di una manodopera senza che tuttavia si fosse ridotto consistentemente il volume della disoccupazione. Ciò dipende in larga misura dal fatto che la maggiore quota della disoccupazio-

zione è costituita da personale per nulla qualificato e che quindi trova, anche in presenza di una elevata domanda di manodopera, difficile collocazione in un sistema produttivo moderno che tende ad una sempre maggiore efficienza ed automazione.

Anche dal punto di vista della localizzazione della manodopera il programma sembra puntare su traguardi difficilmente raggiungibili nel contesto del piano proposto anche se sotto un certo punto di vista auspicabili. Infatti esso prevede che la riduzione di 730 mila unità lavorative nell'agricoltura si ripartisca in 310 mila nel centro-nord e 420 mila nel Mezzogiorno mentre la creazione di nuovi posti nei settori extragricoli dovrebbe ripartirsi in 880 mila nel centro-nord e 670 mila nel Mezzogiorno. In pratica il Mezzogiorno dovrebbe contribuire per il 57 per cento alla riduzione totale della manodopera in agricoltura e per il 43,3 per cento alla creazione di nuovi posti nei settori extragricoli. Anche se tali percentuali sono necessari per stabilizzare, come nota il programma, le quote percentuali di occupazione delle due circoscrizioni geografiche, sembra alquanto dubbio che tali traguardi possano essere raggiunti nel giro di un quinquennio capovolgendo le tendenze tuttora in atto, nonostante i notevoli sforzi per sviluppare il Mezzogiorno.

La evoluzione dell'occupazione tra il 1959 ed il 1964 ha avuto il seguente andamento:

(In migliaia di unità).

	1959		1964		Differenza	
	centro nord	sud	centro nord	sud	centro nord	sud
Agricoltura	3.467	2.789	2.707	2.260	- 760	- 529
Altri settori	9.583	3.752	10.836	3.776	+ 1.253	+ 53
TOTALE	13.050	6.541	13.543	6.038	+ 493	- 476

Come si vede nel Mezzogiorno si è avuta una riduzione dell'occupazione complessiva di 476 mila unità risultante dal saldo tra la creazione di soli 53 mila nuovi posti di lavoro nei settori extragricoli e la riduzione di 529 mila unità occupate in agricoltura. Pertanto il Mezzogiorno nel quinquennio considerato ha partecipato con il 41 per cento alla riduzione totale della manodopera occupata in agricoltura (contro il 57 per cento previsto dal programma) e solo con il 4,8 per cento alla creazione

di nuovi posti nei settori extragricoli (contro il 43,3 per cento previsto dal programma).

Appare evidente da questi confronti che, anche se la ripartizione dei nuovi posti di lavoro nei settori extragricoli sarà più favorevole per il Mezzogiorno che non per il passato, sarà molto difficile se non impossibile che essa raggiunga i livelli previsti dal programma.

B) Per quanto riguarda l'aumento produttivo dell'agricoltura il programma si basa

sulle valutazioni compiute per un decennio ritenendo tuttavia validi i risultati anche per quanto riguarda il quinquennio considerato dal programma stesso.

In particolare l'aumento del valore aggiunto del 2,8-2,9 per cento in media all'anno dovrebbe realizzarsi attraverso un aumento della produzione lorda vendibile del 3,3 per cento l'anno. Tale aumento è stato desunto partendo dall'incremento medio registrato nel passato decennio (2,9) e considerando i possibili sviluppi dei diversi settori.

Per quanto riguarda le spese, il programma ha tenuto conto della sempre maggiore necessità di mezzi tecnici ed ha fissato un tasso di incremento (5,3 per cento) leggermente superiore a quello registrato nel decennio precedente.

Gli obiettivi produttivi fissati dal programma per il settore agricolo appaiono alquanto ambiziosi ed in definitiva risultano incerti, sia per il lungo arco di tempo considerato, sia per le politiche non sempre compatibili con i fini produttivistici auspicati dal programma nella parte dedicata agli interventi nel settore.

Da un punto di vista strettamente economico si può osservare come gli obiettivi previsti divergano nettamente dai risultati conseguiti nel settore agricolo nell'ultimo quinquennio, nonostante gli sforzi tecnici e finanziari compiuti per sviluppare il settore.

In particolare si può osservare che, se anziché guardare nel suo complesso gli ultimi dieci anni si considera l'ultimo quinquennio lo sviluppo produttivo dell'agricoltura appare molto limitato e lungi dal giustificare gli obiettivi fissati nel programma. Dal 1958 al 1963 infatti la produzione lorda vendibile dell'agricoltura è aumentata al tasso medio annuo dell'1,6 per cento mentre le spese sono aumentate al tasso medio del 5,3.

Da queste cifre appare che mentre per quanto riguarda le spese il programma è in linea con i risultati degli ultimi 5 anni per quanto riguarda l'incremento della produzione lorda vendibile esso postula un incremento esattamente doppio (3,3 per cento) a quello verificatosi nell'ultimo quinquennio.

Tale incremento per di più dovrebbe realizzarsi attraverso lo sviluppo di due settori chiave: ortofrutticolo e zootecnico. Settori che però presentano non poche difficoltà e che nell'ultimo quinquennio hanno fatto registrare un tasso di incremento di gran lunga inferiore a quello previsto. Il settore zootecnico, per esempio, ha fatto registrare nel periodo 1958-63 un incremento del 2,2 per cento contro il 4,8 per cento previsto dal program-

ma. Né si può dire che si spera di realizzare l'incremento produttivo attraverso più massicci investimenti. In verità il programma prevede una riduzione della quota delle risorse disponibili destinata agli investimenti in agricoltura. Infatti, mentre nel quinquennio precedente 1959-63 gli investimenti in agricoltura hanno rappresentato l'11,4 per cento degli investimenti totali, ed il 2,9 per cento delle risorse disponibili nel quinquennio 1965-1969 essi rappresenteranno, secondo il programma, il 10,3 per cento degli investimenti totali ed il 2,3 per cento delle risorse disponibili.

I compilatori del programma hanno giustificato i loro assunti precisando che molti degli investimenti compiuti negli anni passati diverranno produttivi proprio nel quinquennio considerato nel programma e che gli investimenti previsti sono diretti soprattutto a quei settori che danno una produttività immediata.

C) Per quanto riguarda l'incremento del valore aggiunto nei settori extra agricoli il programma non si basa su particolari stime previsionali ma lo stabilisce per differenza.

In sostanza, stabilito un incremento del reddito del 5 per cento e stimato l'incremento del valore aggiunto del settore agricolo nel 2,8-2,9 per cento, l'incremento del valore aggiunto dei settori extra agricoli dovrà, perché il totale sia quello stabilito, aggirarsi intorno al 5,5-5,6 per cento in media all'anno. Questo metodo seguito, indica chiaramente come l'incremento del reddito al tasso del 5 per cento costituisca sì un obiettivo, ma anche un ingiustificato limite. Infatti su questa base viene calcolato sia il fabbisogno di investimenti, sia la produttività del lavoro preoccupandosi solo a posteriori di verificare la loro competitività con la struttura economica italiana e con l'evoluzione economica degli altri Paesi. In altri termini ci si preoccupa esclusivamente di impegnare quel tanto delle risorse disponibili che permetta di raggiungere uno sviluppo economico del 5 per cento in modo da riservare le altre risorse a consumi ma soprattutto, come si vedrà, ai consumi ed agli investimenti pubblici e cioè ai cosiddetti impieghi sociali del reddito.

L'aumento del valore aggiunto nei settori extra agricoli del 5,5-5,6 per cento dovrebbe accompagnarsi con la piena occupazione (1.550 mila nuovi posti di lavoro); pertanto la produttività del lavoro si accrescerà nel quinquennio ad un tasso medio annuo del 3,4-3,5 per cento cioè sensibilmente inferiore a quello registrato negli anni passati. Infatti nel

quinquennio (1958-63) si è avuto un aumento dell'occupazione di 1.168 mila unità in corrispondenza di un tasso di incremento dei settori extragricoli di circa il 7 per cento.

Le conseguenze che possono derivare da una diminuzione del tasso di sviluppo della produttività possono essere gravi. Infatti, se il tasso di incremento dovesse risultare inferiore a quello degli altri Paesi del M.E.C., i nostri prodotti finirebbero col non essere competitivi e quindi le nostre esportazioni rimarrebbero compromesse. In altri termini il divario tra il grado di sviluppo economico del nostro Paese e quello degli altri paesi occidentali, tuttora esistenti, verrebbe ad aggravarsi.

Appunto per queste preoccupazioni il C.N.E.L. nell'esaminare il programma ha sentito la necessità di chiedere chiarimenti all'ufficio del programma, il quale ha fatto conoscere i previsti tassi d'incremento della produttività, nel settore industriale, dei Paesi della C.E.E. per il periodo 1965-1970. Essi sono i seguenti (vedi parere del C.N.E.L. pag. 33):

Germania	5,10
Belgio	4,25
Francia	3,70
Lussemburgo	2,46
Olanda	3,50
Italia (64-69)	4,45

Viene considerato solo il settore industriale perché ovviamente solo per esso si presenta il problema della competitività. Come si vede il tasso di sviluppo italiano è inferiore solo a quello della Germania; ciò assicurerebbe, secondo l'ufficio del programma, una adeguata concorrenzialità alla nostra economia.

Nonostante queste precisazioni, le preoccupazioni circa un andamento divergente del nostro sviluppo rispetto a quello degli altri Paesi della C.E.E., permangono, e lo stesso C.N.E.L. ha dovuto ribadire, nonostante i chiarimenti, le sue perplessità. In particolare il C.N.E.L. ha ritenuto del tutto insufficiente ad assicurare il necessario accorciamento delle distanze tra la posizione economica dell'Italia e quella ormai raggiunta dagli altri paesi occidentali, il lieve scarto previsto nello sviluppo della produttività. Ciò tanto più, ha sottolineato il C.N.E.L., che il costo del lavoro italiano si è ormai eguagliato a quello comunitario. La stessa Confindustria nelle sue previsioni dello sviluppo industriale, pur non puntando ad alcuna meta particolare ma unicamente in via previsionale, ha stimato l'aumento della produttività sul 6,3 per cento contro il 4,3 per cento previsto dal program-

ma. Ciò significa in definitiva che il programma anziché porsi come obiettivo un aumento della produttività si pone l'obiettivo inverso cioè quello di un contenimento del tasso di sviluppo della produttività. È vero che la Confindustria nei suoi studi prevede che l'aumento della produttività si realizzi attraverso lo stesso incremento del valore aggiunto previsto dal piano e con una minore occupazione, ma è anche vero che tutto ciò si basa su una ripresa di investimenti a paragone internazionale che colmi anzitutto i vuoti del 1964 e 1965 appunto sulla base di questa previsione il piano deve operare perché si realizzi una maggiore occupazione senza che ciò vada a detrimento della produttività e quindi della efficienza del sistema.

È chiaro che i due problemi, quello dell'incremento della produttività e quello della massima occupazione, possono essere risolti insieme solo se si punta su di un più massiccio sviluppo del reddito nazionale. Viceversa il programma, così come è stato impostato, tende inevitabilmente a contenere ogni slancio produttivo e si preoccupa, come già è stato rilevato, più della redistribuzione del reddito che della sua formazione. Infatti con il minore incremento della produttività le esportazioni divengono più contenute e vengono a perdere quella funzione propulsiva che esse hanno avuto nello sviluppo degli anni passati. Di conseguenza lo sviluppo verrà a dipendere essenzialmente dalla domanda interna; in particolare, secondo quanto previsto dal programma, dalla domanda per impieghi sociali.

Le differenze tra la politica di sviluppo seguita nel passato e quella proposta dal programma sono notevoli. Infatti il processo di sviluppo stimolato dalle esportazioni tende ad autoalimentarsi e quindi ad assumere un carattere divergente in senso positivo rispetto allo sviluppo degli altri Paesi. Viceversa lo sviluppo basato esclusivamente sulla domanda interna tende ad essere limitato dalle economie estere. Infatti una domanda per impieghi sociali capace di stimolare maggiormente lo sviluppo del reddito si ripercuoterebbe immediatamente sull'andamento della bilancia dei pagamenti e quindi dovrebbe immediatamente essere ridimensionata.

Quanto si è venuto dicendo sugli obiettivi produttivi del programma dimostra chiaramente che lo schema di sviluppo scelto non è il più idoneo né a superare la attuale pesante situazione economica né a dare al nostro sistema produttivo una struttura capace di porre il nostro Paese in una posizione di piena

concorrenzialità con gli altri Paesi ed in particolare con quelli della C.E.E.

In effetti il programma punta quasi esclusivamente ad incrementare gli impieghi sociali del reddito trascurando completamente la sua formazione e soprattutto la necessità, in un processo di integrazione europea, di eliminare il distacco che ancora ci separa dagli altri Paesi della C.E.E.

Ora non si disconosce la necessità di aumentare le dotazioni sociali del nostro Paese, ma ciò deve avvenire in un contesto di sviluppo che ci assicuri la piena parità con gli altri Paesi.

Puntando sugli impieghi sociali senza un adeguato sviluppo del reddito e degli investimenti direttamente produttivi si rischia di compromettere lo sviluppo del Paese e in definitiva la realizzazione di quegli stessi obiettivi sociali che ci si era prefissi.

Fino a quando la struttura economica italiana non avrà raggiunto una efficienza pari, se non superiore, a quella degli altri Paesi, fino a quando non sarà raggiunto un soddisfacente livello di occupazione, fino a quando lo sviluppo economico italiano non sarà alla pari di quello degli altri Paesi, l'obiettivo principale di ogni piano economico dovrà essere quello del massimo sviluppo economico.

Altrimenti si rischia di compromettere quello stesso sviluppo considerato indispensabile per attuare quelle riforme e per dotare il Paese di quelle attrezzature sociali ritenute oggi indispensabili. E che attraverso gli obiettivi previsti dal programma si rischi di inaridire quelle stesse risorse necessarie agli impieghi sociali, risulta evidente dalla stessa analisi della ripartizione delle risorse effettuata dal programma.

In altri termini, a parte la validità dello schema di sviluppo adottato dal programma, la ripartizione delle risorse tra investimenti produttivi, consumi e impieghi sociali lascia dubitare che possano essere raggiunti gli stessi obiettivi produttivi fissati.

VI.

RIPARTIZIONE DELLE RISORSE

19. — Lo sviluppo del reddito nazionale nella misura del 5 per cento dovrebbe raggiungersi, secondo il programma originario, con la seguente distribuzione percentuale delle risorse disponibili che vengono poste a confronto con le corrispettive percentuali verificatesi nel quinquennio 1959-63 (in lire 1963):

	1959-63		1959-69	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
Investimenti produttivi	20.144	15,0	21.600	12,8
Consumi privati	81.912	61,0	101.400	60,0
Investimenti sociali	11.818	8,8	16.550	9,8
Consumi pubblici	20.412	15,2	29.350	17,4
TOTALE	134.293	100,0	168.900	100,0

Come si vede gli investimenti produttivi previsti nel prossimo quinquennio scendono di oltre 2 punti rispetto a quelli registrati nel quinquennio precedente e i consumi privati di un punto; se ne avvantaggiano gli impieghi sociali e, tra essi, i consumi pubblici, che passano dal 15 al 17 per cento delle risorse disponibili.

Ciò corrisponderebbe agli obiettivi prefissati nel programma ed in particolare all'intento di dare un maggiore impulso agli impieghi sociali del reddito. E però interessante notare che, nonostante la maggiore quota destinata agli investimenti pubblici, l'insieme delle risorse destinate al complesso degli investimenti

(pubblici e privati) risulti per il prossimo quinquennio alquanto inferiore a quello nel passato quinquennio (22,6 per cento contro il 23,8 per cento).

Tuttavia, al di là delle critiche che possono muoversi ad una simile ripartizione delle risorse, e che sono le stesse già fatte agli obiettivi di sviluppo previsti dal programma, rimane da verificare la congruità di una simile ripartizione con gli obiettivi prescelti ed in particolare l'adeguatezza degli investimenti ai fini della realizzazione dell'incremento del reddito nella misura del 5 per cento.

Per quanto riguarda gli investimenti in agricoltura, fissati nel quinquennio in 3.950

miliardi (lire 63) il programma precisa che essi sono stati calcolati analiticamente in relazione ai fabbisogni del settore. È difficile qui analizzare la congruità della stima effettuata anche perché non è dato conoscere l'analisi « analitica » compiuta dall'ufficio del programma. Tuttavia è sintomatico il fatto che gli investimenti previsti per il quinquennio, rapportati sia alle risorse disponibili sia al volume complessivo degli investimenti, risultino inferiori a quelli effettuati nel quinquennio 1959-1963.

	Valore aggiunto miliardi di lire
Industria	4.500
Servizi	1.400
<i>Totale</i>	<u>5.900</u>

È chiaro che l'adeguatezza del volume degli investimenti per la realizzazione del valore aggiunto previsto per i settori extragricoli ed in definitiva per ottenere l'incremento del reddito voluto dipende esclusivamente dalla validità del rapporto capitale-reddito adottato. È esatto il rapporto assunto?

Il C.N.E.L. ha manifestato i suoi dubbi, i quali, se attenuati dai chiarimenti forniti dall'ufficio del programma, sono rimasti nel parere definitivo formulato dal C.N.E.L. In particolare l'ufficio del programma ha tenuto a precisare che il rapporto prescelto è superiore a quello registrato in media nel recente passato. Infatti esso ha calcolato che il rapporto marginale capitale-reddito è stato in media pari a 2,6 per il decennio 1953-62 e 2,3 nel quadriennio 1959-62.

Le ragioni addotte dall'ufficio del programma sarebbero valide se lo sviluppo economico dipendesse esclusivamente dagli investimenti e dalla occupazione. Viceversa lo sviluppo deriva in gran parte anche dal tessuto strutturale e produttivo in cui il capitale ed il lavoro si combinano. A tal proposito è stato fatto un interessante studio sulla rivista della Banca nazionale del lavoro « Moneta e credito ». Da tale studio risulta evidente l'importanza del fattore residuo nello sviluppo del reddito nel passato. In particolare nel periodo 1954-1963 il tasso di aumento del reddito, pari al 5,9 per cento in media l'anno, è stato realizzato per l'1,2 per cento con il concorso del capitale, per lo 0,6 per cento con il concorso del lavoro e per il 4,1 per cento dall'apporto del fattore residuo (e cioè del progresso tecnico, delle economie di scala,

Quello che più importa è verificare la congruità degli investimenti nei settori extragricoli, in quanto su di essi si basa in pratica lo sviluppo del reddito nazionale, essendo l'apporto dell'agricoltura assai modesto.

Il programma ha calcolato il fabbisogno degli investimenti nei settori extragricoli partendo dall'ammontare del valore aggiunto previsto per tali settori e applicando un coefficiente marginale capitale reddito del 3,1 (2,5 per l'industria, 5,0 per i servizi).

In pratica ha effettuato il seguente calcolo:

Coefficiente	Investimenti miliardi di lire
2,5	11.300
5,0	7.000
<i>Totale</i>	<u>18.300</u>

della specializzazione professionale, dello spostamento delle forze di lavoro dalla agricoltura all'industria, ecc.). In sostanza la struttura economica e la evoluzione tecnica hanno avuto una importanza determinante ai fini della realizzazione di un elevato tasso di sviluppo. Se anche per gli anni prossimi l'apporto del fattore residuo dovesse mantenersi di così notevole portata, certamente le previsioni di investimento e di lavoro del programma sarebbero più che sufficienti a realizzare il previsto incremento del reddito del 5 per cento. Infatti i previsti aumenti di capitale e di lavoro dovrebbero essere sufficienti ad assicurare un incremento medio annuo del reddito di circa il 2 per cento, per cui sarebbe sufficiente che il fattore residuo contribuisse ad un incremento del reddito del 3 per cento perché l'obiettivo del piano possa essere raggiunto. Tuttavia le modifiche strutturali economiche e sociali verificatesi in questi anni e le stesse previsioni del programma, per quanto riguarda l'utilizzazione degli investimenti e della manodopera, lasciano alquanto perplessi sulla possibilità di realizzare un incremento del reddito del 3 per cento a mezzo del fattore residuo.

In realtà il rendimento marginale degli investimenti nel prossimo quinquennio tenderà a flettersi per molteplici e complesse ragioni: tutti gli elementi che formano il cosiddetto fattore residuo tendono ad assumere una sempre minore importanza nell'attuale fase strutturale dell'evoluzione economica del nostro Paese. In particolare si può sottolineare la minore importanza che avranno nel prossimo quinquennio lo spostamento delle

forze di lavoro dall'agricoltura all'industria, il progresso tecnico, le economie di scala, la localizzazione degli investimenti, ecc.

Come si è già detto, nel balzo produttivo degli anni passati tutti questi fattori hanno avuto molta importanza, ma ora la struttura è modificata, lo spostamento delle forze di lavoro, anche se continuerà, dovrà essere per forza di cose più lento; il progresso tecnico senz'altro apporterà nuovi contributi, ma è certo che non si può ripetere il balzo avvenuto nel passato e dovuto al recupero di anni perduti, a causa della guerra prima e delle necessità della ricostruzione poi; le stesse economie di scala tendono a perdere la loro rilevanza in un mercato sempre più vasto e specializzato.

Da quanto detto appare come il rapporto capitale-reddito adottato dal programma sia insufficiente a determinare l'incremento del reddito ipotizzato, salvo il ricorso alla possibilità di un aumento delle disponibilità interne mediante un disavanzo delle partite correnti con l'estero, cosa che il programma mira ad escludere.

20. -- Per quanto riguarda il problema degli ammortamenti va sottolineato che nei chiarimenti forniti dall'Ufficio del programma al C.N.E.L. è stato precisato che gli ammortamenti sono stati calcolati uguali agli investimenti effettuati dieci anni prima, presupponendo quindi una durata media dei capitali investiti di dieci anni.

Il programma calcola gli ammortamenti complessivi in 15.600 miliardi, cifra che appare però alquanto sottostimata, anche in base al principio di calcolo che l'ufficio del programma ha detto di aver adottato.

Se si considera che gli ammortamenti sono nella stragrande maggioranza a carico dei settori dell'industria e dei servizi se ne deduce che gli investimenti netti per questi settori non sono certo rilevanti. Inoltre va ancora rilevato che la percentuale degli ammortamenti da attribuire alle zone già industrializzate del Centro-nord è ovviamente maggiore di quella necessaria per le zone del Mezzogiorno (grosso modo dell'ordine 80-85 per cento al Centro-nord). Di conseguenza, dato che il 40 per cento degli investimenti complessivi deve essere localizzato nel Mezzogiorno, gli investimenti direttamente produttivi previsti per il Centro-nord rischiano di essere insufficienti a coprire gli stessi ammortamenti.

Naturalmente, va precisato, non è la ripartizione degli investimenti tra Nord e Sud

che determina l'eventuale disinvestimento nelle zone già evolute, ma bensì è l'errata impostazione della politica economica prevista dal piano. Essa, infatti, prevedendo un modesto ed insufficiente volume di investimenti complessivi, si trova di fronte alla necessità di disinvestire al Nord per garantire un adeguato sviluppo del Mezzogiorno.

D'altra parte l'insufficienza degli investimenti direttamente produttivi è stata rilevata più volte dal C.N.E.L. nel suo rapporto conclusivo.

21. -- Una volta fissata la quota delle risorse disponibili per gli investimenti produttivi indispensabili a far raggiungere l'obiettivo dell'incremento del reddito del 5 per cento, il programma ripartisce le risorse disponibili tra impieghi sociali e consumi.

In effetti il programma ha cercato di ridurre la propensione al consumo per aumentare la quota destinata agli impieghi sociali.

Come si è detto i consumi privati passano dal 61 per cento del reddito nazionale lordo verificatosi nel quinquennio 1959-63 al 60 per cento mentre gli impieghi sociali (consumi ed investimenti) passano dal 24,0 per cento al 27,2 per cento.

Il ridimensionamento della quota delle risorse disponibili destinate ai consumi, se trova giustificazione nell'asserita volontà di dare maggiore impulso agli impieghi sociali del reddito, non ha fondamento in alcuna previsione desunta dall'andamento dei consumi, né trova posto nella stessa articolazione del piano.

In effetti i consumi risentono della sempre maggior quota di risorse devolute alle categorie dei lavoratori dipendenti e delle altre categorie ad esse assimilabili, dovuta sia all'aumento delle retribuzioni sia alla maggiore occupazione.

D'altra parte i dati relativi ai consumi privati di questi ultimi anni, ivi compreso il 1965 che doveva essere il primo anno di applicazione del piano, sono tutt'altro che confortanti per quanto riguarda il contenimento dei consumi a favore degli investimenti. Nonostante che le note difficoltà economiche, cui sono seguite preoccupanti contrazioni nel campo dell'occupazione e una larga aliquota di sottooccupazione, abbiano ridotto le disponibilità monetarie dei privati, i consumi sono aumentati. Infatti i consumi privati rispetto alle risorse interne rappresentavano il 62,4 per cento nel 1963; il 63,3 per cento nel 1964; ed il 64,4 per cento nel 1965. Come si possa prevedere in una simile situazione un ridimensionamento dei consumi non è dato sapere.

Tanto più che il programma non si pone solo l'obiettivo di un ridimensionamento globale ma anche qualitativo. Un simile obiettivo può essere attuato in una economia chiusa e dirigistica, osservando i consumi alla produzione, ma è incompatibile con una economia libera ed inserita in un ampio mercato comune europeo.

Se il Piano non vorrà che un certo consumo raggiunga una data intensità bisognerà far sì che il reddito del privato non solo non si diriga verso quei determinati prodotti nazionali, ma altresì che non possa dirigersi verso quegli stessi beni di produzione straniera. Ciò porterebbe inevitabilmente ad un graduale distacco della politica italiana da quella degli altri Paesi europei ed a un graduale isolamento del Mercato comune europeo che risulterà incompatibile con gli obiettivi programmatici nazionali.

D'altra parte assistiamo già a questo fenomeno con le sempre crescenti difficoltà create dalla Francia alla politica comunitaria, per dissensi di origine non solo politica ma anche economica. Infatti i maggiori dissensi sono esplosi proprio in coincidenza di una più marcata applicazione della programmazione in quel Paese.

Anche sotto l'aspetto dell'equilibrio tra le risorse destinate ai consumi e quelle destinate agli investimenti produttivi e sociali, appare di particolare importanza la misura dello sviluppo del reddito. Infatti solo in presenza di un elevato sviluppo si potrà realizzare, nel contempo, un elevato aumento dei consumi privati ed una riduzione della loro incidenza percentuale sulle risorse disponibili.

Degli impieghi sociali, che come si è detto si vuole raggiungano il 27 per cento, una quota pari al 17,4 per cento delle risorse disponibili dovrebbe andare ai consumi pubblici ed una quota pari al 9,8 per cento delle risorse stesse dovrebbe andare agli investimenti sociali. Nel

passato quinquennio i consumi pubblici hanno rappresentato il 15,2 per cento delle risorse disponibili e gli investimenti sociali l'8,8 per cento.

Come si vede, dell'espansione degli impieghi sociali beneficieranno soprattutto le spese per consumo che, come viene detto nello stesso programma, sono rappresentate soprattutto da spese di personale ed acquisto di beni e di servizi. Ciò contrasta con quanto viene ripetutamente detto, nei vari capitoli del documento, circa la necessità di rendere più produttiva tutta la spesa pubblica ed in particolare di ridimensionare la spesa inerente al personale, rendendo più efficienti i servizi della pubblica amministrazione.

In sostanza gli impieghi sociali, oltre ad essere sproporzionati rispetto al volume degli investimenti direttamente produttivi, risultano anche mal distribuiti tra consumi pubblici ed investimenti sociali tanto da far temere che il loro maggior volume non si risolva affatto in definitiva, in un effettivo aumento e miglioramento dei servizi e delle dotazioni sociali. Per di più è da tenere presente che la spesa destinata a consumi pubblici è soggetta a continue pressioni di dilatazione e non è improbabile che essa sia destinata nella realtà ad assorbire una quota degli impieghi sociali ben maggiore di quella prevista dal programma a scapito degli investimenti sociali. Basti pensare a tal proposito che, mentre il programma tiene conto degli oneri derivanti dal congelamento degli stipendi degli statali, non tiene affatto conto del riordinamento di tutto l'apparato burocratico, riordinamento sostenuto dai sindacati delle categorie interessate ed adombrato nello stesso Programma quinquennale.

Per quanto riguarda la ripartizione della spesa tra i diversi consumi pubblici si può notare la seguente variazione rispetto al quinquennio precedente:

Consumi pubblici.

	1959-1963		1965-1969	
	Valori assoluti miliardi di lire 1963	Comp. %	Valori assoluti miliardi di lire 1963	Comp. %
Istruzione	4.800	26	7.950	27
Ricerca scientifica	400	2	620	2
Sanità	3.430	18	4.920	17
Altri impieghi (difesa, ordine pubblico, giustizia)	10.030	54	15.860	54
Totale impieghi	18.660	100	29.350	100

Come si vede, i soli spostamenti di una certa rilevanza riguardano l'istruzione, che passa dal 26 al 27 per cento del totale dei consumi pubblici, e la sanità, che invece regredisce dal 18 al 17 per cento del totale dei consumi pubblici.

La quota delle risorse disponibili che dovrebbe essere secondo il programma destinata ad investimenti sociali, pur essendo superiore a quella che fu utilizzata a tale scopo nel quinquennio 1959-63 (9,8 per cento contro l'8,8 per

cento) aumenta (sempre rispetto al quinquennio precedente) in misura inferiore alla quota destinata ai consumi pubblici (9 per cento gli investimenti e 14,4 per cento i consumi). Ciò significa che della maggior quota destinata agli impieghi sociali si avvantaggiano soprattutto i servizi e la spesa burocratica.

Il complesso degli investimenti sociali nei due periodi considerati (1959-63 e previsioni programmatiche per il 1965-69) risulta così ripartito:

	1959-1963		1965-1969	
	Valori assoluti	Comp. %	Valori assoluti	Comp. %
Istruzione	300	3	1.025	6
Ricerca scientifica	—	—	395	2
Abitazioni	7.560	67	8.750	53
Sanità	70	1	380	2
Trasporti	1.740	15	4.290	26
Telecomunicazioni	540	5	780	4
Opere pubbliche	1.030	9	930	7
Totale investimenti	11.240	100	16.550	100

Investimenti sociali

Come si vede i soli settori che *pro quota* regrediscono sono quelli delle abitazioni, delle telecomunicazioni e delle opere pubbliche, mentre si avvantaggiano soprattutto i trasporti e l'istruzione.

La maggiore importanza data al settore della istruzione nella ripartizione degli investimenti pubblici non può trovare che consensi. Viceversa sorgono alcune perplessità sia per la riduzione della quota destinata alla abitazione, sia per il forte balzo degli investimenti dedicati ai trasporti. Evidentemente, quando si parla di necessità non vi è alcun settore che preso in sé non presenti grosse necessità, ma queste vanno soddisfatte nel contesto di tutte le necessità del Paese e tenendo conto delle risorse disponibili.

Ora sembra che, dopo lo sforzo compiuto negli anni passati per adeguare le strutture viarie alle nuove necessità dei trasporti (vedasi il piano di 1.500 miliardi per le ferrovie dello Stato di cui è trascorso un quinquennio con utilizzo di oltre metà dell'importo globale), il massiccio ulteriore aumento della quota destinata ad investimenti in questo settore

sia da ritenersi eccessiva rispetto alle altre necessità, che dovranno essere lasciate insoddisfatte. Ciò tanto più se si considera che il programma tende ancora a potenziare il settore ferroviario, che ha subito una certa flessione nella preferenza del pubblico sulla scala dei mezzi di trasporto. In altri termini, si cerca di porre in concorrenza le ferrovie con le autostrade attraverso massicci investimenti (da 590 miliardi, effettuati nel quinquennio 1959-63, si passerebbe nel quinquennio 1965-69 a 1.250 miliardi). Ora, una tale politica dei trasporti è certo più diretta a soddisfare alcune lesi politiche, piuttosto che ispirata ad effettivi criteri economici.

Di contro sembrerebbe che la riduzione (nell'ambito sempre degli investimenti sociali) della quota destinata ad abitazioni sia troppo massiccia rispetto alle ulteriori necessità del Paese in questo settore. Una tale riduzione sembra dipendere da due cause principali, da una parte della flessione negli investimenti edilizi, verificatasi in questi ultimissimi anni e, dall'altra, da una sottovalutazione del costo di costruzione e quindi degli investimenti necessari per raggiungere gli obiettivi quantitativi previsti dal programma.

In particolare, per quanto riguarda il primo punto, bisogna osservare che la flessione verificatasi in questi ultimi anni è stata provocata da cause esterne al mercato edilizio, cause che è compito del programma individuare ed eliminare. Viceversa il programma prevede una politica della casa del tutto sancorata dalla realtà economica e sociale del Paese.

VII

FINANZIAMENTO DEL PROGRAMMA

22. — Perché il programma possa realizzarsi e gli obiettivi essere raggiunti è indispensabile che l'impiego delle risorse disponibili nei modi previsti dal programma possa effettuarsi senza che il drenaggio delle risorse da parte della mano pubblica influisca negativamente sulla stessa formazione delle risorse.

In sostanza l'analisi del finanziamento è indispensabile per verificare la compatibilità del programma con la struttura economica e sociale del Paese e quindi la possibilità di raggiungere gli obiettivi prefissati.

Nel programma quinquennale l'autorità pubblica dovrà far fronte ai consumi della pubblica amministrazione, alle spese per servizi forniti dalle aziende autonome e agli investimenti sia diretti dello Stato, sia indiretti delle aziende autonome e delle altre aziende pubbliche.

In particolare la pubblica amministrazione, secondo il programma nel quinquennio 1965-69, dovrebbe sostenere le seguenti spese: (in lire 1963):

Personale	18.000 miliardi
Acquisto beni e servizi	11.150 »
Trasferimenti (compresi 1.430 miliardi per la copertura dei deficit delle aziende autonome)	24.000 »
Totale spese correnti	53.150 miliardi
Investimenti pubblici diretti	4.850 miliardi
Altre spese in conto capitale: partecipazioni, trasferimenti, ecc. (compresi 1.155 miliardi per le imprese pubbliche)	6.000 »
Totale spese conto capitale	10.850 miliardi

Le aziende autonome per conto loro dovranno far fronte alle seguenti spese:

Personale (in attività e quiescenza)	4.250 miliardi
Acquisto di beni e servizi	2.180 »
Altre uscite (pagamento interessi, ecc.)	400 »
Totale spese correnti aziende autonome	6.830 miliardi

Infine le aziende autonome e le altre imprese pubbliche dovranno far fronte ai seguenti investimenti:

Attrezzature aziende autonome	1.250 miliardi
Investimenti imprese pubbliche	5.700 »
Totale investimenti	6.950 miliardi

Volendo riassumere le su esposte cifre al netto dei trasferimenti interni al settore pubblico (1.430 miliardi per la copertura dei deficit delle aziende autonome e 1.155 miliardi per le imprese pubbliche e metterle in confronto con quelle relative al quinquennio 1959-63, si hanno i seguenti pagamenti da parte della mano pubblica:

	1959-1963	1965-1969	Incr. %
Consumi pubblici	23.500	35.980	+53,1
Trasferimenti	17.000	22.570 ^o	+32,8
Investimenti diretti ed indiretti	11.700	16.645	+42,3
Totale	52.200	75.195	+44,0

In pratica la mano pubblica dovrà essere in grado, senza turbare il regolare svolgimento dell'economia, di drenare, per far fronte ai bisogni del settore pubblico, oltre il 44,5 per cento delle risorse disponibili. Si tratta, in sostanza, di una ulteriore avanzata della mano pubblica nel controllo diretto di una maggiore quota delle risorse. Infatti nel quinquennio 1959-63 il complesso dei consumi e degli investimenti pubblici ha assorbito il 41,6 per cento delle risorse disponibili, quota già alla ma inferiore a quella proposta dal piano.

(^o) Al netto dei trasferimenti alle aziende autonome.

IV LEGISLATURA -- DOCUMENTI -- DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Per quanto riguarda la copertura di un così ingente fabbisogno il programma, rispet-

to a quanto si è verificato nel quinquennio 1959-63 prevede:

	1959-1963	Comp. %	1965-1969	Comp. %	Incr. %
Entrate tributarie ed extra tributarie	41.000	78,8	59.650	79,3	+ 45,5
Entrate per servizi Aziende autonome	4.400	8,4	5.400	7,2	+ 22,7
Autofinanziamento	1.200	2,2	2.000	2,6	+ 66,7
Ricorso al mercato finanziario	5.600	10,6	8.145	10,9	+ 45,5
<i>Totale</i>	52.200	100,0	75.195	100,0	+ 44,1

Come si vede, nella copertura del fabbisogno finanziario della mano pubblica acquistano maggiore importanza rispetto al quinquennio precedente il prelievo fiscale, il ricorso al mercato finanziario e in parte, l'autofinanziamento. L'incidenza nelle risorse disponibili del prelievo pubblico effettuato mediante la leva fiscale e parafiscale e il ricorso al mercato tributario, dal 37,3 per cento registrato nel quinquennio 1959-63, sale al 40,4 per cento.

Tutto ciò denota l'intendimento nel programma di aumentare, ai fini dell'impiego delle risorse, l'ingerenza dell'autorità pubblica. Una tale azione non può essere senza conseguenze sia ai fini produttivi sia per la stessa formazione e raccolta del risparmio.

Per quanto riguarda l'aspetto economico-produttivo bisogna infatti notare che gli investimenti nelle imprese pubbliche e i trasferimenti alle imprese private non rispondono mai esclusivamente a criteri di alta produttività: il più delle volte essi rispondono anche a criteri politici e sociali, quando addirittura non rappresentano una pura e semplice copertura di gestioni fallimentari. In ogni caso, tali investimenti risultano di una produttività largamente inferiore a quella corrispondente agli investimenti privati effettuati sul semplice calcolo economico e nel pieno rispetto del rischio.

Da un punto di vista finanziario l'allargamento della funzione pubblica negli impieghi del reddito porta inevitabilmente ad una modificazione nelle modalità di raccolta del risparmio. Da una parte, una sempre maggiore incisività della pressione fiscale, con le conseguenze dirette ed indirette che essa comporta, e dall'altra la prevalenza del ricorso al mercato finanziario attraverso titoli a reddito fisso.

In sostanza, anche le modalità della raccolta delle risorse disponibili, conseguente ovviamente agli impieghi, porteranno da una

parte a incidere negativamente nella formazione del risparmio, dall'altra a limitare le possibilità di impiego del risparmio realizzato.

In particolare, per quanto riguarda l'impiego del risparmio privato, le limitate possibilità interne di investimenti reali a tasso variabile in relazione ai profitti potrebbe favorire l'esportazione dei capitali verso i mercati esteri. Non bisogna infatti dimenticare che nel processo di integrazione economica europea in atto, l'impiego delle risorse è condizionato non solo dal mercato interno, ma anche dalle economie esterne. Per quanto riguarda, in particolare, il mercato finanziario è necessario che l'impiego del risparmio all'interno trovi condizioni quanto meno analoghe a quelle che troverebbe negli altri paesi della comunità, altrimenti i capitali tenderanno ad essere impiegati là dove le modalità di impiego e le prospettive economiche saranno migliori, a meno che non si pongano restrizioni alla libera circolazione dei capitali anche verso i Paesi M.E.C.

In sostanza, anche dal punto di vista finanziario, il programma suscita non poche perplessità. Le modalità di impiego del risparmio sono tali da far dubitare sulla possibilità di raggiungere gli investimenti e contenere i consumi pubblici previsti ed in definitiva sulla possibilità di raggiungere in tale quadro il previsto incremento del reddito, che, ripetiamo, con altra politica potrebbe e dovrebbe essere superiore a quello ipotizzato.

VIII

SCORRIMENTO AL 1966-1970

23. — L'analisi fin qui condotta del programma quinquennale del Governo di centro-sinistra è basata sui dati e sulle previsioni contenute nel documento pubblicato nel giugno 1965 e riferentesi al quinquennio 1965-69.

Il ritardo con cui ne è iniziata la discussione parlamentare, dovuto a perplessità non solo di ordine procedurale, ma anche di merito sulla adattabilità dello schema programmatico previsto alla struttura economica del Paese, scossa da una prolungata crisi congiunturale ancora non superata, ha imposto al Governo di far scorrere il programma al quinquennio 1966-70.

In effetti esso, secondo gli estensori, si sarebbe dovuto prestare a un aggiornamento, essendo un programma scorrevole e non rigido. Tuttavia la nota con cui è stato effettuato l'aggiornamento è formulata in maniera molto limitata rispetto al complesso del programma e non sufficientemente dettagliata, senza adeguato chiarimento sulle conseguenze che le modifiche apportate ai maggiori aggregati del quadro programmatico avrebbero comportato sui singoli obiettivi del programma.

Di fronte ad una maggiore consapevolezza delle difficoltà economiche del paese, si rileva nella Nota aggiuntiva di scorrimento una maggiore imprecisione negli obiettivi programmatici, che da una parte vengono confermati e dall'altra vengono sfumati e condizionati. Nel suo complesso la nota dà l'impressione che la conferma degli obiettivi sia stata effettuata con poca convinzione sia per quanto riguarda i mezzi, sia per quanto riguarda le effettive possibilità di realizzazione. La nota, infatti, sottolinea nella sua introduzione, le più importanti variazioni verificatesi in questi due ultimi anni « una flessione degli investimenti, una riduzione dell'occupazione, un aumento della spesa pubblica di parte corrente superiore alle previsioni, le mutate condizioni della bilancia dei pagamenti »; ma non indica le misure, che bisogna mettere in atto per ovviare a tanti fattori decisamente negativi.

Non basta constatare che esistono « dal punto di vista delle disponibilità delle risorse, le premesse del recupero », ma è anche necessaria « una tempestiva azione di politica economica che promuova, accompagni e orienti il processo di ripresa ». Cosa, quest'ultima, che la nota afferma solo a parole, dal momento che essa « riconferma pienamente sulla base delle constatate potenzialità del sistema, finalità, obiettivi e direttive del Piano ».

Le modifiche principali interessanti l'azione programmatica riguardano soprattutto ma solo formalmente una maggiore preoccupazione per gli investimenti produttivi. In particolare la nota, pur confermando come

obiettivo principale il risanamento « dei forti squilibri della struttura economica e sociale », ha posto in termini prioritari la necessità di « assicurare un'evoluzione di investimenti direttamente produttivi tale da conseguire l'aumento dell'occupazione, della produttività e quindi del reddito nelle misure considerate ». Sbaglierebbe chi, però, pensasse che la preoccupazione di assicurare efficienza e competitività al sistema economico abbia fatto modificare la struttura del programma.

Per quanto riguarda le politiche di intervento la « Nota » afferma che la « ripresa dell'attività produttiva del settore industriale costituisce una condizione di fondo per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del reddito » e che « perché essa si verifichi occorre sia compiuto un intenso sforzo di investimenti ». « Tale sforzo non potrà essere realizzato che nel quadro di una politica industriale che concentri in questi settori misure di incentivazione e di impulso ». Tuttavia la nota non precisa né accenna quale dovrebbe essere tale politica, ma si limita ad elencare gli organi e le strutture attraverso il quale sarà attuata.

Per le imprese pubbliche, viceversa, viene ulteriormente riaffermato il programma di espansione già contemplato nel piano e viene sottolineata l'azione che esse potranno svolgere per industrializzare il Mezzogiorno, per « fronteggiare i danni della congestione nelle grandi aree metropolitane, attraverso una soluzione unitaria delle vie di comunicazione dei trasporti urbani e suburbani ». Non si comprende se queste nuove iniziative nelle comunicazioni urbane ed extraurbane vogliono essere una soluzione alternativa alla politica di smobilizzo praticamente prevista dal piano per le aree altamente industrializzate o semplicemente la riaffermazione esplicita di un maggior intervento pubblico nel campo dei trasporti.

La « Nota » lamenta, per quanto riguarda l'azione pubblica (come non ne fosse autore il Governo) l'eccessivo aumento delle spese correnti pubbliche, le carenze ed i difetti della gestione delle aziende autonome e delle imprese pubbliche, la lentezza delle procedure per i finanziamenti e gli investimenti pubblici. Tuttavia, pur riaffermando la necessità di una riorganizzazione e razionalizzazione di tutto l'apparato pubblico, si limita ad alcune raccomandazioni generiche nel contenimento delle spese correnti, mentre richiede una accelerazione degli investimenti pubblici allo scopo di aumentare il volume.

Tutte raccomandazioni che poi il Governo non ha applicato nel corso del 1966, primo anno del periodo considerato dalla nota aggiuntiva.

Tuttavia, una maggiore ponderazione sul livello della spesa pubblica complessiva ha portato a rivedere, anche in questo caso alquanto ambigualmente, l'azione nel campo della sicurezza sociale accogliendo, in sostanza, quanto a suo tempo aveva consigliato il C.N.E.L. Si afferma, infatti, nella « Nota » che, l'obiettivo della realizzazione di un sistema di sicurezza sociale, quale delineato nel piano, dovrà essere perseguito « più che attraverso una ulteriore dilatazione della spesa, con una serie di riforme di struttura in funzione di un nuovo e più efficiente assetto organizzativo ».

Sfumate così alcune modalità e prospettive dell'azione programmatica, la « Nota », nel quadro della formazione delle risorse, riafferma tutti gli obiettivi del piano, modificando esclusivamente i valori assoluti sulla base dei dati quantitativi relativi al 1965.

Così viene confermato il tasso di incremento medio annuo del reddito del 5 per cento da realizzarsi attraverso un incremento del valore aggiunto dell'agricoltura del 2,8-2,9 per cento e dei settori extragricoli del 6 per cento; viene riaffermato l'obiettivo della creazione di 1.550.000 nuovi posti di lavoro nei settori extragricoli e viene confermato il tasso di aumento della produttività del lavoro nella misura (3-3,5 per cento) già prevista dal piano.

Per quanto riguarda la ripartizione tra i diversi impieghi delle risorse disponibili, gli estensori della nota aggiuntiva si sono trovati, però, di fronte alla difficoltà di far quadrare il bilancio economico nazionale.

Le critiche che sono state rivolte al piano hanno soprattutto messo in evidenza la insufficienza degli investimenti direttamente produttivi e la elevatezza dei consumi pubblici. Lo slittamento del piano al 1966-70 e le maggiori necessità che il conglobamento e la politica di spesa del Governo hanno nel frattempo determinato sono tali che non solo non permettono di tener conto delle giuste critiche sollevate dall'opposizione, ma obbligano i programmatori a peggiorare ancor di più la ripartizione delle risorse.

La conferma di quanto sopra si ha nelle tabelle 2 e 4 di pag. 25 e 27 della Nota aggiuntiva.

Nella prima tabella gli estensori non includendo il costo del conglobamento, presentano una distribuzione percentuale delle risorse come segue:

	1965-1969	1966-1970
Investimenti direttamente produttivi	12,8	13,1
Investimenti sociali	9,8	9,8
Consumi pubblici	17,4	16,4
Consumi privati	60,0	60,7
TOTALE	100,0	100,0

Come si vede, in sostanza viene aumentata lievemente l'incidenza degli investimenti direttamente produttivi e nel contempo si diminuisce l'incidenza dei consumi pubblici anche a favore di quelli privati.

Con la inclusione nei calcoli del costo del conglobamento la distribuzione percentuale programmata risulta però la seguente:

	1965-69 (con conglo- mento)	1966-70 (senza conglo- mento)	1966-70 (con conglo- mento)
Investimenti direttamente produttivi	12,8	13,1	12,4
Investimenti sociali	9,8	9,8	10,2
Consumi pubblici	17,4	16,4	17,4
Consumi privati	60,0	60,7	60,0
TOTALE	100,0	100,0	100,0

In altre parole, nella realtà sono ancora sacrificati gli investimenti direttamente produttivi e i consumi privati, a favore dei consumi pubblici. Perfino nei confronti col primitivo piano 1965-69 emerge un indebolimen-

to degli investimenti direttamente produttivi a favore degli impieghi sociali.

Le distribuzioni percentuali sopra registrate non sono tuttavia perfettamente confrontabili. Le prime due sono fatte su valori in

lire 1963, ma la prima comprende il conglobamento e la seconda no. La terza colonna, pur comprendendo il conglobamento è fatta su valori « a prezzi relativi correnti e in lire 1964 ».

La tabella n. 4 di pagina 27 della Nota aggiuntiva espressa « a prezzi relativi correnti e in lire 1964 » rappresenta forse un tentativo di aggiungere alle precisioni quantitative (espresse in lire costanti 1963) del programma, una quantificazione in valore basata sulla prevedibile dinamica dei prezzi. Se ciò è vero bisogna riconoscere che si tratta di un tentativo poco valido, sia perché non poggia su un ben definito modello econometrico, sia perché il mancato collegamento e la non omogeneità con i prospetti precedenti determina non poche incertezze.

In conclusione non si può certo dire che la nota aggiuntiva abbia aggiunto chiarezza ai dati del programma, la cui manipolazione appare sempre più fatta quasi solo per far quadrare i prospetti.

Per quanto riguarda il finanziamento del piano la « Nota » non fornisce tutti gli elementi per determinare la spesa pubblica complessiva, comprensiva cioè dei pagamenti effettuati dalle Aziende autonome e del fabbisogno finanziario delle imprese pubbliche. Tuttavia, dati dati forniti è possibile ricavare il prelievo pubblico effettuato sia mediante la leva tributaria sia mediante il ricorso al mercato finanziario (ad esclusione del ricorso delle imprese pubbliche). Ebbene, dal raffronto tra i dati del piano e quelli della nota risulta una ulteriore espansione del drenaggio di capitali da parte della mano pubblica:

	1965-69	1966-70	Variazioni %
Entrate tributarie	56.150	61.350	+ 9,3
Ricorso al mercato finanziario (incluse le aziende autonome escluse le imprese pubbliche)	5.600	7.850	+ 40,2
1 Totale	61.750	69.200	+ 11,9
2 Risorse disponibili	168.900	173.500	
Fabbisogno pubblico sulle risorse disponibili (1:2)	36,6	39,9	

La stessa « Nota » rileva che « si tratta di un volume di finanziamenti rilevante, direttamente connesso con l'azione di sostegno svolta dal settore pubblico sulla domanda globale », che quindi dovrebbe attenuarsi nel futuro. In realtà il volume della spesa pubblica in senso lato non deriva tanto da una deliberata azione di sostegno, quanto dalla pressione del dilatarsi della sfera pubblica. Né si può dire che il « filtraggio » da parte dell'autorità pubblica di una sempre maggiore quota delle risorse sia contrario alla volontà politica del governo di centro-sinistra: esso viceversa è consapevolmente voluto e perseguito, indipendentemente dalle ragioni congiunturali. D'altra parte lo stesso piano non è altro che uno strumento per un sempre maggiore controllo di tutta l'economia del paese.

IX

UNIFICAZIONE SENZA AGGIORNAMENTO

24. — L'esame preliminare, compiuto dalla Commissione Bilancio dei due documenti presentati dal Governo (programma 1965-69 e Nota aggiuntiva per il quinquennio 1966-70) nonché delle tavole di conversione dei dati della contabilità nazionale secondo i nuovi criteri I.S.T.A.T., ha messo in evidenza le difficoltà che si sarebbero incontrate nel dibattito parlamentare. Infatti come svolgere il dibattito e applicare gli emendamenti su due documenti vecchi e in buona parte discordi? Da una parte un documento minuzioso anche se non completo ed in alcune parti anche troppo dettagliato, ma ormai superato; dall'altra un documento più aggiornato specialmente da un punto di vista quantitativo, ma fortemente parziale ed impreciso per quanto

riguarda le modifiche e discontinuo rispetto al programma principale nel quale si innestava.

Per questi motivi la maggioranza della Commissione, mentre a fine luglio stava esaurendosi il dibattito generale, ha ritenuto indispensabile affidare ai propri relatori l'incarico di redigere e preparare, per la ripresa di settembre, un documento coordinato e unico, per il programma 1966-70. Il testo predisposto dai relatori, e fatto proprio anche dal Governo, rappresenta davvero un nuovo documento che da un punto di vista sostanziale è in gran parte ricucito ai due documenti precedenti, ma tuttavia li sfronda e li integra, variando poi profondamente gli aggregati quantitativi in base al maggior reddito derivante dai nuovi criteri I.S.T.A.T.

Sarebbe comunque errato dire che i relatori nella loro opera abbiano tenuto conto di tutte le critiche e di tutte le osservazioni fatte sia in sede di parere presso le diverse commissioni competenti, sia in seno alla commissione bilancio durante l'esame preliminare. In effetti la struttura, gli obiettivi ed i mezzi dell'azione programmatica fissati dal piano presentato dal Governo sono rimasti immutati e sono stati integralmente accolti nel nuovo testo. Le modifiche, rispetto al testo originario, riguardano esclusivamente alcuni aspetti particolari e di dettaglio, sia per la parte descrittiva sia per la quantificazione delle varie poste della contabilità nazionale.

Per quanto riguarda la parte descrittiva si può notare nel testo predisposto dai relatori una maggiore linearità di discorso e l'eliminazione di alcune intemperanze che si potevano riscontrare nel testo originario. Tuttavia, dato che alcuni capitoli sono stati riportati senza modifiche, ora si può riscontrare un certo contrasto tra le parti modificate e quelle immutate e tra queste ultime e la quantificazione del programma.

Così, tanto per citare un esempio, si parla ancora di piena occupazione mentre, più realisticamente, si riducono a 1.400.000 i nuovi posti di lavoro da creare nel quinquennio e si prevede nella parte specifica del programma unificato una disoccupazione aperta del 2,8-2,9 per cento (contro l'1,4-1,5 per cento del programma originario). Tuttavia, nell'insieme, il documento si presenta sotto certi aspetti più omogeneo e soprattutto più adatto a costituire l'allegato programmatico di un atto legislativo.

Ciò non toglie che la programmazione si presenti anche nel testo unificato con caratteri insidiosi, siccome possibile strumento di rottura del nostro sistema economico e sociale. Come si è avuto occasione di dire all'inizio di questa relazione, la programmazione voluta dal Governo presenta un grave vuoto politico e saranno appunto le forze politiche chiamate ad attuarla a dare ad essa un indirizzo liberale compatibile con l'economia di mercato o a farne uno strumento limitativo della libertà.

Così anche nel testo unificato si parla: di vincoli ai vari centri decisionali privati qualora ciò sia reso necessario per attuare gli obiettivi del programma; di obbligo per le imprese pubbliche di uniformare le proprie decisioni agli obiettivi del programma; di limitazioni all'afflusso di capitali stranieri, secondo le esigenze del programma, ecc.

Anche per quanto riguarda la quantificazione del programma le modifiche nella sostanza, e cioè guardando al rapporto reciproco dei vari utilizzi, sono irrilevanti o marginali. Queste dipendono in gran parte dallo scorrimento e dalla ricalcolazione dei dati del reddito nazionale. La ripartizione delle risorse nazionali nei diversi impieghi messa a confronto con quella effettuata negli altri documenti è nel nuovo testo la seguente:

	Quinquennio 1959-63 (1)	Pro- gramma 1965-69 (2)	Nota aggiuntiva 1966-70 (3)	Nota aggiuntiva 1966-70 (4)	Programma Unificato 1966-70 (2)
Investimenti diretti produttivi	15,0	12,8	13,1	12,4	13,1
Investimenti sociali	8,8	9,8	9,8	10,2	9,9
Consumi pubblici	15,2	17,4	16,4	17,4	16,7
Consumi privati	61,0	60,0	60,7	60,0	60,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Su valori a prezzi 1963.

(2) Su valori a prezzi 1963 — compreso conglobamento.

(3) Su valori a prezzi 1963 — escluso conglobamento.

(4) Su valori a prezzi relativi correnti e in lire 1964 — compreso conglobamento.

Come si vede vengono aumentati leggermente tutti gli impieghi tranne quelli destinati ai consumi pubblici. Ma anche questa voce sembra dimensionata esclusivamente in funzione dello scorrimento del piano al 1966-1970, che ha permesso di assorbire almeno in parte il forte incremento delle spese di personale dovute al conglobamento. Tuttavia se a tale diminuzione relativa delle spese di consumo facesse effettivamente riscontro un cosciente impegno politico, il nuovo indirizzo sarebbe senz'altro da incoraggiare e sostenere e starebbe ad indicare che le critiche rivolte in sede di commissione al programma non sono cadute nel vuoto. Purtroppo, il riordino burocratico previsto anche dal programma sotto la spinta dei sindacati porterà ad un nuovo balzo della spesa di personale senza che per questo la produttività dei servizi della pubblica amministrazione ne ricavi un beneficio.

Nonostante le lievi modifiche che qui si è cercato di analizzare, soprattutto sotto il pro-

filo prospettico delle buone intenzioni, la ripartizione delle risorse viene a confermare la impostazione di base del programma; impostazione che, come si è detto, contrasta con le effettive necessità del Paese e compromette la realizzazione di quegli stessi obiettivi sociali che si vorrebbero raggiungere.

Ancora una volta il programma si rivela altamente autarchico, basato come esso è, sul potenziamento della domanda interna e di consumi sul vincolo del sostanziale pareggio delle partite correnti della bilancia dei pagamenti. Pur riconoscendo la necessità di maggiori investimenti produttivi i compilatori del programma, rinunciando all'apporto delle economie esterne, non possono effettuare sostanziali spostamenti, in quanto questi si ripercuoterebbero in maniera negativa sugli impieghi sociali o sui consumi privati.

Anche per quanto riguarda la ripartizione degli impieghi sociali le variazioni previste dal programma unificato sono marginali.

Impieghi sociali delle disponibilità interne.

(in miliardi di lire 1963)

SETTORI	Quinquennio 1959-63		Progetto 1965-69		Nota aggiuntiva 1966-70		Programma unificato	
	Val. Ass.	Comp. %	Val. Ass.	Comp. %	Val. Ass.	Comp. %	Val. Ass.	Comp. %
CONSUMI PUBBLICI								
Istruzione	4.800	25,6	7.950	27,1	9.159	32,1	8.700	28,0
Ricerca scientifica	400	2,1	620	2,1				
Abitazioni	—	—	—	—	—	—	—	—
Sanità	3.430	18,3	4.920	16,8	4.825	16,9	5.125	16,6
Altri consumi pubblici	10.130	54,0	15.860	54,0	14.566	51,0	16.385	53,2
Totale consumi pubblici	18.760	100,0	29.350	100,0	28.550	100,0	30.900	100,0
INVESTIMENTI SOCIALI								
Istruzione	300	2,7	1.025	6,2	1.450	8,5	1.000	5,4
Ricerca scientifica	—	—	395	2,4				
Abitazioni	7.560	67,3	8.750	52,9	8.900	52,3	10.350	56,1
Sanità	70	0,6	380	2,3	380	2,3	380	2,1
Altri investimenti sociali	3.310	29,4	6.000	36,2	6.270	36,9	6.270	34,0
Totale investimenti sociali	11.240	100,0	16.550	100,0	17.000	100,0	18.450	100,0
TOTALE IMPIEGHI SOCIALI								
Istruzione	5.100	17,0	8.975	19,6	10.609	23,3	9.700	19,7
Ricerca scientifica	400	1,3	1.015	2,2				
Abitazioni	7.560	25,2	8.750	19,1	8.900	19,5	10.350	21,0
Sanità	3.500	11,7	5.300	11,5	5.205	11,4	5.505	11,1
Altri impieghi	13.440	44,8	21.860	47,6	20.836	45,8	22.655	45,9
Totale impieghi	30.000	100,0	45.900	100,0	45.550	100,0	49.350	100,0

Come si vede spostamenti marginali riguardano tutti i settori, ma l'unico di una certa rilevanza è quello degli investimenti nel settore delle abitazioni che dall'originario 52 per cento degli investimenti sociali è stato portato al 56 per cento (1).

Perplessità, invece, suscita nel settore dell'istruzione la diminuzione relativa degli impieghi ed anche la diminuzione in valore assoluto degli investimenti, data l'importanza che questo settore ha per un più armonico sviluppo sociale del Paese. La diminuita importanza, sia per quanto riguarda gli investimenti, sia per quanto riguarda i consumi è inspiegabile, anche se si pensa che la spesa in questo settore è legata a programmi già approvati od in corso di approvazione, che prevedono un impegno crescente negli anni per

(1) Tale miglioramento è stato però annullato dalla Commissione la quale, accogliendo un emendamento governativo inteso a finanziare maggiori interventi pubblici in agricoltura, ha ridotto gli investimenti in abitazioni di ben 200 miliardi.

portare l'istruzione al livello delle necessità del Paese.

Per quanto riguarda il finanziamento delle spese della mano pubblica il programma unificato, ricalcando le orme della Nota aggiuntiva, non fornisce elementi sufficienti a giudicare la compatibilità del drenaggio delle risorse da parte della mano pubblica con le necessità produttive. In particolare, il programma unificato omette l'intero conto consolidato dalle amministrazioni autonome ed anche le necessità finanziarie delle imprese pubbliche e le varie fonti di finanziamento (trasferimenti da parte dello Stato, autofinanziamento, ricorso al mercato di capitali). Pertanto l'analisi non può che essere incompleta e, come già avvenuto per la Nota aggiuntiva, diretta soprattutto ad accertare il ricorso al mercato dei capitali solo della pubblica amministrazione.

Il fabbisogno della pubblica amministrazione messo a confronto con quello risultante nei documenti precedenti è nel programma unificato il seguente:

	Programma 1965-69 (1)	Nota aggiuntiva 1966-70 (2)	Programma unificato 1966-70 (1)
A) entrate tributarie	56.150	61.350	58.000
B) entrate extratributarie	3.500	3.650	3.200
C) Totale entrate	<u>59.650</u>	<u>65.000</u>	<u>61.200</u>
D) Spese correnti	<u>53.150</u>	<u>59.400</u>	<u>56.100</u>
E) Risparmio pubblico (C — D)	6.500	5.600	5.100
F) Ricorso al mercato	5.600	7.850	7.900 (*)
Totale investimenti diretti ed indiretti della pubblica amministrazione (E + F)	<u>12.100</u>	<u>13.450</u>	<u>13.000 (*)</u>
Entrate tributarie su risorse disponibili	<u>33,2</u>	<u>33,2</u>	<u>31,3</u>
Ricorso al mercato su risorse disponibili	<u>3,3</u>	<u>4,2</u>	<u>4,3</u>
Entrate tributarie + Ricorso al mercato su risorse disponibili	<u>36,5</u>	<u>37,4</u>	<u>35,3</u>

(*) Compresi 450 miliardi *deficit* aziende autonome.

(1) In lire 1963.

(2) A prezzi relativi correnti e lire 1964.

Come si vede diminuisce l'incidenza delle entrate fiscali, ed aumenta, viceversa, quella del ricorso al mercato finanziario. La diminuzione delle entrate tributarie lascia alquanto perplessi, dal momento che il programma unificato non ne dà spiegazione, ma questa non è certo l'unica perplessità che desta il calcolo del fabbisogno finanziario della pubblica amministrazione effettuato dal programma unificato. Infatti, inspiegabilmente e senza alcun chiarimento, il *deficit* delle aziende autonome viene portato dai 1.430 miliardi (lire 63) previsti originariamente per il quinquennio 1965-69 a 450 miliardi per il quinquennio 1966-70. Non solo, ma mentre nel programma presentato dal Governo il *deficit* veniva correttamente coperto con trasferimenti da parte dello Stato, nel programma unificato esso viene coperto con ricorso al mercato dei capitali da parte delle aziende autonome. Avallando così una pratica oberante già condannata dallo stesso Ministro del tesoro.

In effetti, il calcolo del finanziamento delle spese pubbliche, oltre che lacunoso, sembra fatto appositamente per far coincidere esattamente le cifre con le affermazioni verbali. In ogni modo, esso è tale da impedire un effettivo giudizio sulla compatibilità delle necessità finanziarie della mano pubblica con le necessità dell'apparato produttivo. Ciò appare tanto più grave se si considera che il calcolo del risparmio privato è stato effettuato per differenza tra fabbisogno totale e risparmio pubblico senza che si sia controllato adeguatamente l'effettiva possibilità di raggiungere il livello di risparmio previsto.

25. — Dall'esame condotto sui tre documenti programmatici si possono trarre alcune considerazioni conclusive sulle finalità e modalità dell'azione programmatica voluta dall'attuale maggioranza governativa.

In primo luogo l'impostazione del programma, rimasta pressoché immutata nelle diverse stesure, è da ritenersi errata in quanto non rispondente alle necessità di sviluppo economico e sociale del nostro Paese. Essa, basata su di una concezione dirigistica ed autarchica della società, non è in grado di assicurare un accelerato sviluppo economico congiuntamente ad un adeguato aumento delle dotazioni sociali. Per questo il programma, puntando un'un'anticipata espansione degli impieghi sociali, deve inevitabilmente ridurre l'efficienza e la produttività del sistema economico, con gravi conseguenze sulla competitività della nostra economia nei confronti

degli altri paesi occidentali, e in particolare, con gli altri paesi della C.E.E.

Una tale diminuita capacità concorrenziale può portare non solo ad un maggiore divario tra il livello economico e sociale del nostro paese e quello degli altri paesi della C.E.E., ma anche, in definitiva, alla conclusione di un progressivo distacco della Comunità stessa come correttivo.

In secondo luogo, la quantificazione del programma appare poco attendibile, sia per la mancanza di un modello econometrico dettagliato e completo, sia per l'arbitraria assunzione di alcuni dati essenziali. La scarsa attendibilità delle cifre del programma è d'altra parte confermata dalle difformità esistenti tra i diversi documenti programmatici, non giustificate e non giustificabili dalle variazioni dei dati conosciuti dalla contabilità nazionale ovvero degli obiettivi del programma.

In effetti, dall'esame dei tre documenti programmatici si ha la netta sensazione che gli aggiustamenti via via eseguiti siano frutto di calcoli approssimativi, diretti principalmente a far quadrare in un certo modo il bilancio economico nazionale previsto dal programma. Ciò trova conferma nel fatto che negli ultimi documenti sono scomparsi molti calcoli di verifica, contenuti nel documento originario. In altri termini, di fronte alle fondate critiche avanzate sul programma, anziché modificare sostanzialmente le direttrici e la struttura del programma, si è preferito sfumare solo formalmente sia la parte descrittiva, sia la parte quantitativa, sorvolando sul controllo della coerenza interna delle diverse scelte effettuate.

X.

CONCLUSIONI

25. — Probabilmente, nell'opinione che la gran maggioranza dei cittadini — e della stessa classe politica — non abbia neppure scorso i testi del programma quinquennale (pur ampiamente citati e illustrati non solo dalla stampa tecnica ma anche da quella politica) il Ministero del bilancio ha diramato, come supplemento al numero di maggio di *Vita Italiana*, un libretto divulgativo, che illustra l'origine, i fini e le linee del programma medesimo.

Diciamo subito che si tratta di un opuscolo ben riuscito, sia per la chiarezza del testo e sia per un certo tono « moderato ». Nelle tesi, che vorrebbe conciliare con lo strumento i diffidenti delle novità e anche gli oppositori. Ap-

pare, infatti, chiaro l'intento di dimostrare la piena e ortodossa democraticità della programmazione italiana e di sfalare l'accusa mossa al centro-sinistra, fin dal tempo della prima polemica sul carattere indicativo o prescrittivo e autoritario del piano, di voler tradurre in Italia i sistemi di centralismo statalista d'oltre cortina. Al contrario — si aveva e si ha ora l'aria di dire — si resta pienamente nel regime economico occidentale e si tratta anzi e soltanto di allinearci con gli altri paesi, specie quelli del M.E.C., che alla pianificazione già sono pervenuti da tempo e si trovano assai più avanti di noi! Ebbene, la tesi è compromessa proprio dagli esempi che, con brevi accenni alle soluzioni adottate, elenca al capitolo 11 il libretto del Ministero del bilancio.

« In Francia — esso scrive — la pianificazione è stata istituita nel 1946 ed è stata via via perfezionata nei successivi piani quinquennali. Attualmente è in funzione il quinto piano. La programmazione francese si fonda su un'ampia partecipazione delle varie categorie produttive, i cui rappresentanti, riuniti in commissioni per ciascun settore, contribuiscono attivamente all'elaborazione delle scelte del piano. Proprio per l'importanza che riveste la partecipazione delle categorie, quella francese viene spesso denominata programmazione concertata. L'accusa che si rivolge contro questa pianificazione è di scarsa democraticità. Essa appare, comunque, piuttosto efficace nel promuovimento dello sviluppo economico ». E qui ci soffermiamo, sia perché quella francese è l'unica pianificazione organica e concreta finora attuata in Occidente e sia perché la patente di scarsa democraticità, anche alla luce dei sommari cenni del libretto, appare quanto mai degna di riesame.

« Ricordiamo che proprio l'onorevole Fanfani, non certo sospetto di inclinazioni destrorse e conservatrici, ebbe a formulare (mentre muoveva al programma una critica di fondo definendolo il « libro dei sogni ») la proposta di affidarne la preparazione e la tenuta a un commissariato extragovernativo, sul modello francese, onde sottrarlo alla eccessiva pressione politica e all'influsso delle mutevoli maggioranze di governo. Quel modello, dunque, garantisce allo strumento una certa indipendenza e stabilità, tenendolo in un quadro di obiettività tecnica, mentre poi l'attiva partecipazione delle categorie sostanzia la base democratica dello strumento e gli fornisce concretezza e realistico equilibrio, premessa del successo attribuito, appunto, alla esperienza francese. In Italia si è fatto l'opposto, erigendo il programma come mezzo di affer-

mazione politica, in polemica con le opposizioni, e affidandolo totalmente al governo, alla sua burocrazia e ad esperti di prevalente scelta partitica. La pretesa maggior democraticità starebbe nel diretto richiamo alla sovranità popolare, espressa nei modi che tutti sanno attraverso i partiti e la maggioranza politica, e nell'esclusione delle categorie, cioè della base più qualificata e interessata, a cui ci si limita a chiedere dati e opinioni e il cui « concerto », almeno per ora, è una prospettiva astratta e lontana. Risultato di tutto ciò, tra l'altro, sono l'irrealtà del programma e la distorsione politica dell'impostazione, nel sacrificio delle indispensabili premesse economiche ad anticipate velleità sociali.

Andiamo avanti col libretto. « L'esperienza olandese — esso dice — ha avuto inizio nel 1947 con la creazione di un *Central Planbureau* per preparare annualmente i piani economici globali, che possano essere d'ausilio al Governo. La programmazione olandese ha dunque un compito meramente consultivo, ma essa si è rivelata di grande utilità, fornendo al Governo raffinati strumenti per prevedere e sorvegliare. Nel 1950, allo scopo di far partecipare alla politica di piano le categorie produttive, è stato istituito un Consiglio economico-sociale, che ne riunisce i rappresentanti: in questa sede vengono discussi i piani e il governo, in possesso dei pareri formulati, viene a disporre di una massa maggiore di informazioni utili per la sua politica economica ». Altra descrizione e apologia, dunque, di una programmazione indicativa, non certo socialista! Lo stesso può dirsi per i cenni alla programmazione belga e soprattutto a quella inglese, la cui attività comincia nel 1961 con due comitati aventi compiti consultivi e basati sulla cooperazione delle categorie. Tale attività si sostanzia ora nelle drastiche misure di Wilson, in tema di redditi e di spesa, ma queste, a ben vedere, stanno nella politica di cornice ormai classica dell'economia di mercato. Un po' forzata, poi, è nel libretto la citazione degli Stati Uniti, ove « si fa a meno del termine programmazione » ma la si altua ugualmente. Alla Germania di Erhard, ovviamente, non si è ritenuto di accennare.

Ora la nostra programmazione si scosta da tutte quelle: sia per l'origine, siccome sospinta da un'istanza di bandiera del P.S.I., in lotta col « sistema », e assunta come via di incisive riforme di struttura del sistema medesimo; sia per il contorno di strumenti tipo le partecipazioni statali che, prive dei precisi

confini segnati invece alle nazionalizzazioni francesi e inglesi, possono invadere i settori privati, fruendo dei privilegi in atto e delle priorità recate dal programma; sia per l'arcaica preminenza di una Pubblica amministrazione che, all'infuori di ogni confronto di produttività, può sempre sovrapporre le sue esigenze a tutte le altre. Il libretto è bensì zeppo di frasi concilianti e rassicuranti sulle funzioni della libera iniziativa e sull'autonomia dei centri decisionali privati; ma di quale autonomia si tratta? Il programma non la investe « se non nella misura in cui coordinamenti e vincoli si rivelano necessari », a giudizio ovviamente del potere politico: onde si tratta, come già dimostrato nella relazione, di un'autonomia a discrezione dei « superiori ».

In sostanza, non si ipotizza l'intervento di cornice ma quello diretto (e magari repressivo) e il settore economico pubblico, non oggetto ma soggetto della programmazione, è pronto a sostituire quello privato se non si sottomette. Smentendo che « il liberalismo sia sinonimo di assenza dello Stato », Einaudi notava che « il liberale pone la cornice e traccia i limiti dell'operatore economico, il socialista indica e ordina le maniere dell'operare ». Il programma italiano scivola, con il congegno ancor più che con le parole, verso la seconda versione e mostra di trarre lumi dalla Belgrado socialista più che dalla Londra Laburista.

* * *

Tutto ciò non è opera soltanto della frazione socialista della maggioranza. Il primo e unitario documento di commento politico al programma da parte della maggioranza medesima, cioè lo « schema di relazione » dovuto agli onorevoli Curti (D.C.) e De Pascalis (P.S.I.), è volto a giustificare l'indirizzo ideologico e i fini politici, che gravano sul programma stesso sacrificandone l'impianto economico e compromettendone, quindi, le prospettive di attuazione.

E come nelle famiglie arrivate si rincorre la traccia di lontane ascendenze gentilizie, qui si risale alla Costituente per trovare, già in quella « ampia convergenza di idealità sociali » contro il liberismo, le tracce dell'odierna convergenza dei due massimi partiti del centro-sinistra, anticipata dalla parallela spinta, nel 1947, dei democristiani (Vanoni, Saraceno) per un « piano quadriennale di sviluppo » e dei socialisti (Morandi) per un piano fondato su riforme di struttura. Purtroppo,

lamentata la rivista del P.S.I., le redini della politica economica « erano assunte dal liberale Einaudi, assistito dal liberal-democristiano Pella, e venne respinto persino un preciso parere degli americani in favore di una programmazione degli investimenti ».

Dunque, mentre De Gasperi cacciava le sinistre dal Governo, si tessava già il filo che poi avrebbe ricucito, nell'alba radiosa del 1962, le vocazioni della D.C. e dei socialisti. La tesi di questa lunga convergenza ideale ha portato i relatori a sminuire la parte del piano Vanoni, che pur aveva superato in tromba molte delle mete prefissate preparando e concretando il miracolo economico, e a dimenticare che i vantati piani parziali — da quelli Fanfani per le case e l'agricoltura, alla Cassa per il mezzogiorno, ai piani autostradali, al piano verde, ecc. — sorsero dagli incontri e dagli scontri (non infelici, per il realistico equilibrio imposto alla marcia) del centrismo. Il guaio è che realismo ed equilibrio appaiono ieppìù scarsi nel programma ove, attuata l'agognata convergenza, si sono sottomessi i dati economici alle istanze ambiziose e impazienti della politica, ansiosa di distribuire un reddito che non è conseguito e di cui non si bada affatto a garantire la produzione. Si potrebbe dire che, nel negare all'economia le condizioni essenziali ai risultati ad essa richiesti, opera già la volontà di lotta al « sistema », ribadita nella carta dell'unificazione socialista.

È assurdo combattere un sistema e attendersi, nel contempo, che le sue leggi lo facciano funzionare: tanto più quando se ne fanno mancare anche le premesse materiali, nell'assegnazione delle risorse. Ma i relatori non si sono curati di rilevare il contrasto e tanto meno di confutarlo, limitandosi a ribadire gli obiettivi e le logiche interne del programma, dando per raggiunte le relative dimostrazioni e sorvolando sui distacchi dalla realtà in marcia. Non dubitano, ad esempio, della condizione prima del programma e cioè della stabilità dei prezzi, pur minacciata dalla corsa della spesa, dall'ingigantirsi dei disavanzi pubblici e dall'assenza di una sia pur sommaria politica dei redditi, che si adopri a perequare la distribuzione del reddito tra i vari gruppi e, soprattutto, a contenerla nell'ambito della somma dei beni e servizi realmente prodotti. Né dubitano della formazione del risparmio secondo i saggi previsti e delle sue propensioni, nonostante il persistere della sfiducia di fondo, dell'atonìa della Borsa e della caduta dell'autofinanziamento, e tanto meno del finanziamento generale del program-

ma, di cui tuttavia l'onorevole Colombo ha denunciato la crescente difficoltà, specie per il calo, se non scomparsa, del risparmio pubblico. Né dubitano della capacità competitiva dei nostri prodotti in vista dell'anticipata apertura del Mercato Comune, mentre sono fresche le diagnosi del professor Petrilli sui nostri costi di produzione.

Annosi e intricati dilemmi, tra investimenti produttivi e soddisfacimenti sociali, tra efficienza e produttività da una parte e pieno impiego dall'altra, sono sbrigativamente risolti; le riserve di La Malfa, sulla compatibilità del pieno impiego con alti salari a livello europeo, sono ignorate. Certo, efficienza e competitività non dipendono solo dall'intensità del capitale applicato; ma non si possono affidare all'entrata di nuove forze di lavoro, con dotazioni ridotte rispetto a quelle altrui. E poiché siamo proprio a ciò, non si spiega come regga la previsione di un aumento annuo del 4,3 per cento della produttività in Italia (superiore alla media della C.E.E. e inferiore solo a quella della Germania) su cui si dovrebbe fondare l'aumento del reddito.

Proprio qui, cioè sull'aumento del 5 per cento annuo del reddito da cui poi dipende il vasto meccanismo del riparto, la dimostrazione è debole. I relatori eccedono in zelo, affermando che il 5 per cento è addirittura un « traguardo modesto », e pensano che esso sia rafforzato dalla « esigenza del nostro paese di recuperare una parte del notevole ritardo » rispetto agli altri. Tutto vero, come abbiamo ricordato ampiamente nel corso della relazione; ma ciò esprime un desiderio comune a tutti, e non un argomento. La carenza dell'ultimo biennio depone semmai contro le prospettive vicine, tanto più che il programma nega i mezzi per la creazione di un ingente maggior reddito: cioè un massimo di investimenti produttivi e un massimo, nell'ambito dei medesimi, di scelte economiche.

* * *

Un grosso vuoto, carico di significato politico ed espressione di debolezza se non di impotenza della maggioranza, è quello che emerge dal programma a proposito di politica dei redditi: cauta astrattezza nei richiami alla politica medesima, assoluto silenzio sui mezzi per realizzarla!

« Un nuovo mostro di Loch Ness — scriveva tempo fa *L'Express* — è emerso dall'acqua: la politica dei redditi. Nessuno sa indicare bene di che si tratti, ma ciò non ha impor-

tanza: alcuni sono a favore, altri contro. A favore sono i tecnici e gli economisti condotti dal commissario per il piano e dal direttore dell'Istituto di statistica; sono contrari i sindacalisti, il padronato e buona parte del Governo. Si dice che il primo ministro e il ministro delle finanze non credano neppure un minuto alle virtù di questo rimedio-miracolo: ma il primo ministro finge di testimoniare rispetto al nuovo idolo ». Perché tanto ironico disfattismo nel foglio francese, non certo sospetto di conservatorismo? Esso vuole bollare l'ipocrisia generale: si sa che non si può applicare la politica dei redditi senza disciplinare i salari e che nessuno si arrischia a farlo! Ci si prova ora il *premier* Wilson e non già in via preventiva, come esige la programmazione, ma inserendo seriamente il fermo dei salari come elemento di un'azione deflazionistica di tipo quasi classico.

Nell'aprile 1964, in Commissione Bilancio l'onorevole La Malfa affermava la necessità che « i sindacati operai e le categorie economiche prendano impegni sulla linea che seguiranno, cioè accettino di discutare una politica dei redditi ». Se si fa la programmazione, bisogna che tutti, sotto l'egida del governo, si assidano a un tavolo per concertare condotta e obiettivi: altrimenti quali mezzi ha il Governo per combattere l'aumento dei prezzi e l'inflazione? O si dà l'appoggio per una politica programmata globale, o al Governo restano solo i mezzi tradizionali (deflazione) e il problema permane in termini di inflazione o disoccupazione. Di rincalzo, nella stessa seduta, l'onorevole Curti rammentava l'attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione. E ciò è un altro presupposto della programmazione, perché — avevamo rilevato noi in un discorso del novembre 1963 alla Camera — darebbe civile normalità ai rapporti sindacali, creando « il clima adatto all'appello del Governo per una responsabile valutazione delle conseguenze dell'aumento dei costi di produzione, un ambiente di sereno confronto tra rivendicazioni e obiettive possibilità dell'economia ».

Ma l'invito alla politica dei redditi, raccolto a mezzo cuore dai sindacati democratici e respinto dalla C.G.I.L., è caduto nel vuoto e la rottura dell'assetto dei costi, varcando i progressi della produttività, è continuata. Così l'onorevole La Malfa passava a proporre l'attacco alla congiuntura con un prestito fresco di 500 miliardi all'edilizia, chiedendo però ai sindacati, per la riuscita di tale sforzo, la tregua salariale. Poiché la domanda interna è caduta in fase di salari crescenti,

la crisi « non si combatte cercando di aumentare i salari unitari degli operai occupati, ma cercando di riassorbire i disoccupati e determinando una domanda aggiuntiva per parte loro ». Bisogna — egli diceva nel marzo 1965 — « non lasciarsi portare dal miraggio dei salari esistenti nel resto d'Europa » e da una dinamica salariale creatrice di disoccupazione. A questo punto citava la parabola dei tre fratelli, di cui due occupati e il terzo licenziato da un'azienda colpita dalla recessione. Preferiscono i sindacati continuare ad aumentare i salari ai due occupati, condannando il terzo a definitiva disoccupazione? Su tale via c'è il rischio che il secondo fratello perda il posto proprio mentre (e perché) si aumenta ancora il salario al primo.

Siamo nella teoria classica dell'occupazione e ci compiacciamo di queste escursioni di uomini del centro-sinistra tra i modelli ortodossi dell'economia di mercato. Ma ci sono apparse meno coerenti altre impostazioni, tendenti a istituire una sorta di antinomia tra occupazione e progresso tecnologico (a livello delle grandi parole: tra socialità ed efficienza!), e un tantino ridicole le tesi di un « volontario » rallentamento del progresso medesimo, anche oltre i limiti purtroppo segnati dalla scarsità dei capitali, onde non accrescere, con le maestranze così liberate, la disoccupazione creata dalla recessione. Com'è noto l'onorevole La Malfa, dopo aver notato che il miracolo economico aveva portato un « assorbimento disordinato ma assai rapido di milioni di disoccupati e sottoccupati » e che ciò era avvenuto di fronte a paesi tecnologicamente più progrediti grazie ai nostri minori salari, ha prospettato « provvedimenti coerenti che non contribuiscono ad accelerare troppo il processo di trasformazione tecnologica delle imprese e a ritardare troppo l'immissione dei disoccupati al lavoro ».

Si sa che le inferiorità di risorse e i ritardi tecnologici di un paese si compensano a carico dei fattori della produzione, ripartendo solo la produttività che essi, sia pure senza colpa, sanno conseguire. Perciò nella marcia di allineamento, breve o lunga, occorre adeguare con rigore, appunto con la politica dei redditi, i salari e le altre remunerazioni al graduale progresso delle produttività. Ecco perché, nel quadro di un programma che tende a ridurre gli squilibri e ad elevare la situazione civile e sociale dell'Italia a quella media del M.E.C., la politica dei redditi è il presupposto e non un corollario (come sostiene l'onorevole Gobbi) della programmazione.

Al contenimento globale si perviene, ovviamente, con l'azione sulle componenti locali e settoriali dell'erogazione, mirando, com'è nella natura del programmare, a correggere squilibri e perequare, cioè orientare i possibili aumenti verso le categorie povere e rallentare le altre, il che indica anche la via da seguire. Ed è chiaro che in democrazia la politica dei redditi si avvia con la persuasione e i negoziati, sorretti da strumenti che la volontà politica della maggioranza deve creare, con la legge e l'azione pubblica. Ora il primo strumento — come dicevamo prima — è la legge di attuazione degli articoli 39 e 40, per formare il quadro operativo, in cui va subito inserita la disciplina dei conflitti nei pubblici servizi, costituenti le situazioni « pilota », dalle quali scende l'ondata rivendicazionistica generale. Qui lo sciopero non opera su un piano economico, premendo sull'impresa con l'interruzione del profitto del normale esercizio, ma prende alla gola la collettività, col fermo di servizi essenziali alla vita civile, e così mantiene e incrementa posizioni di assoluto privilegio, che poi, per i riflessi sul sistema e per i logici confronti, stimolano gli altri settori ad un continuo, seppure vano, sforzo di allineamento. Ora, sia il programma e sia lo schema di relazione di maggioranza degli onorevoli Curti e De Pascalis, lungi dal proporre o almeno delineare rimedi, ostentano addirittura di ignorare questo grave ed essenziale problema!

* * *

Già abbiamo illustrato come gli aumenti apportati dal « testo unificato » del programma a qualche voce di utilizzo delle risorse siano in gran parte apparenti, derivando dalla redistribuzione di maggiori risorse provenienti dallo « scorrimento » e dalla rielaborazione dei dati del reddito nazionale coi nuovi criteri di valutazione adottati per la contabilità nazionale. Ciò è ammesso dai relatori di maggioranza, padri putativi del testo suddetto, i quali « si sono trovati di fronte a un diverso ammontare di disponibilità nel quinquennio », in base a quei criteri, e hanno « ritenuto opportuno utilizzare in parte la disponibilità inserendo nel calcolo dei consumi pubblici l'onere del conglobamento ». Essi hanno pure dichiarato di aver mirato ad indirizzare le maggiori disponibilità « tenendo conto degli orientamenti emersi nel corso delle precedenti discussioni » ma ciò appare, dall'analisi delle cifre, discutibile o comunque assai limitato.

Ricapitoliamo. La rielaborazione con nuovi criteri ISTAT ha offerto un supero di oltre 2.000 miliardi sia nel 1964 e sia nel 1965, anni di base della previsione dei quinquenni 1965-1969 e 1966-1970. Ci siamo dunque mangiato un reddito che non sapevamo di avere e ciò non concorrere certo a smentire la tesi secondo cui la statistica sarebbe anzitutto un'opinione. Il reddito lordo del 1964 sale così da 29.050 a 31.000 miliardi e quello del 1965 da 29.950 a 32.084 miliardi. Le conseguenze sono state rilevanti. Il reddito del 1965-69, calcolato dal programma originario in base al « vecchio » reddito del 1964 (29.050 miliardi), ammontava a 167.800 miliardi; tale importo con lo scorrimento al 1966-70, perdendo il 1965 ed acquisendo il 1970, avrebbe dovuto crescere del 5 per cento composto per tale ultimo anno e infatti la nota aggiuntiva si limitava a portare il totale a 173.050 miliardi; ma il testo unificato, parlando dal reddito « nuovo » del 1965 (32.050 miliardi), ha portato la previsione, sempre per il 1966-70, a ben 185.100 miliardi.

Ecco come, a parte lo scorrimento, si è potuto annunciare l'aumento degli investimenti produttivi, passando dal programma 1965-69 al 1966-70, nella cifra di 2.750 miliardi: ciò che ha avuto l'aria di accogliere le critiche, sull'esiguità dello stanziamento iniziale, espresse dall'opposizione liberale con motivi ripresi, nella riunione 15 settembre della Commissione bilancio, dall'onorevole Colombo, il quale ha ricordato « come il livello degli investimenti produttivi costituisce la condizione per il conseguimento del livello produttivo e dell'incremento di reddito assunto dal programma come fondamentale obiettivo ». Ora l'aumento vero emerge dal paragone non delle cifre assolute, che sono di struttura e fonte diversa, bensì delle percentuali assegnate, sul totale delle risorse, nelle successive edizioni del programma. Così gli investimenti, che nel 1959-63 avevano avuto il 15 per cento delle risorse, ricevevano nel programma 1965-69 il 12,8 per cento, che nella nota aggiuntiva (tenuto conto del conglobamento) scendeva a 12,4 e che nel testo unificato risale a 13,1 con un modesto 0,7 per cento di recupero. Il che è ancora ben lontano dalla quota necessaria, a nostro avviso, per assicurare il progresso competitivo della nostra economia e gli obiettivi ribaditi dall'onorevole Colombo.

A spese di chi si opera quel lieve recupero? Non dei consumi privati, che dal 60 per cento delle risorse, nel programma 1965-1969, passano al 60,3 nel testo unificato e che sarebbe illusorio voler ridurre, quando di fatto

già coprono una quota maggiore e quando, mancando legge sindacale e politica dei redditi, c'è da temere una continua spinta sindacale. Né a carico degli investimenti sociali, che sono mantenuti a quota 10 per cento. Si taglia nella voce dei consumi pubblici, che appare la più degna di falcidie, in quanto include la spesa burocratica meno produttiva e la massa dei trasferimenti cosiddetti sociali, in parte di dubbia efficienza e socialità; essa scende nel testo unificato dal 17,4 per cento al 16,7 per cento. Ma proprio qui si tocca il punto critico della saldatura tra programma e realtà e l'obiettivo della riduzione (e anche solo del contenimento) dei consumi pubblici si annuncia come una pia illusione.

Esso è già smentito dai bilanci statali e ancor più da quelli dei settori attigui. Il programma limita il tasso di aumento della spesa corrente statale a poco più del 5 per cento annuo e tutti, a cominciare dal governo, reclamando l'energico freno di tale spesa, onde consentire l'attuazione dei previsti investimenti pubblici e, sul piano generale, delle mete programmatiche. Ma i due primi bilanci statali del quinquennio infrangono subito quella cautela: il 1966 aumenta la spesa corrente del 10 per cento e il 1967, per conto suo, aggiunge un ulteriore aggravio del 14,5 per cento. Di fronte a ciò, quale portata attuale ha « il fermo impegno del governo di non incrementare le spese correnti al di là di un loro equilibrato rapporto con le spese in conto capitale » secondo le linee « assai chiaramente formulate nel programma? »

* * *

L'onorevole Colombo ha confermato, nella citata riunione, che nel quinquennio 5.300 miliardi sono attribuiti agli investimenti pubblici e 37.900 a quelli privati e che il programma pone a carico dell'operatore pubblico, oltre quei 5.300, altri 6.000 miliardi per trasferimenti al settore privato a titolo di incentivi e contributi: onde, aggiungendo ai due addendi i 1.700 miliardi necessari alle aziende pubbliche, l'onere dello Stato sale a 13.000 miliardi, di cui 5.100 da procurare col risparmio pubblico. Ma questa voce, che comporterebbe dunque un concorso medio di 1.020 miliardi annui, si è ridotta a 181 nel consuntivo 1965 e figura in cifre assai minori a quella media, già come previsione, nei bilanci 1966 e 1967. Non è dunque da prevedere un maggior ricorso pubblico al mercato, a danno del ricorso di circa 11.450 miliardi assegnato ai privati per coprire parte degli investimenti produttivi?

In sostanza, è sul piano finanziario che si prospettano le più gravi incognite del programma, con il maturare degli effetti delle discordanze tra previsioni e realtà della finanza pubblica, nonché dell'andazzo invalso col finanziarie mediante prestiti non solo gli investimenti, ma anche spese correnti. Tale vizio si riscontra nella nuova emissione di Buoni del tesoro novennali per la cifra *record* di 680 miliardi, di cui quasi 50 destinati a coprire il costo dell'operazione e, secondo una prassi deleteria, le prime due rate di interessi.

Orbene, per i 300 miliardi destinati a « rinfrescare » il prestito Tambroni del 1959, sarebbe stato più corretto il pagamento, perché il prestito si giustificò, allora, con l'esecuzione di investimenti la cui efficacia si è oggi certamente esaurita. Quanto ai restanti 331 miliardi, per la fiscalizzazione degli oneri sociali, siamo a una spesa di consumo e, da due anni, ricorrente. Si annuncia nel contempo l'emissione di « certificati di credito » per circa 91 miliardi onde versare al Fondo ade-

guamento pensioni i contributi che lo Stato deve per il 1963-1965 e che non costituiscono certo investimenti. Si allarga, così, la prassi attuata da tempo per i disavanzi annui del bilancio delle ferrovie dello Stato e per le sovvenzioni a linee marittime, che sono spese di consumo. Forse non si può fare altrimenti, ma ciò offende e corrode alla base quella legge di ordine e di razionalità che giustifica e regge la programmazione.

In conclusione, alla critica dettagliata svolta nella relazione all'impianto e alla strutturazione del programma, dobbiamo aggiungere la constatazione di una grave carenza di volontà politica per attuare quanto di positivo, di giusto e costruttivo, è indicato e proposto nel programma medesimo. Tale carenza, in alcuni temi quali la spesa pubblica e la politica dei redditi, si confonde con l'impotenza. Tutto ciò è più preoccupante dei difetti e degli errori del piano, perché ci lascia dubbiosi anche sulla possibilità di correggerli!

ALPINO E GOEHRING, *Relatori di minoranza.*