

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. XIII}
_{N. 1}

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA
PER L'ANNO 1969

PRESENTATA DAL MINISTRO DEL TESORO E AD INTERIM DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(COLOMBO EMILIO)

il 28 settembre 1968

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	<i>Pag.</i> 5
EVOLUZIONE ECONOMICA NEL 1968	» 6
GLI INTERVENTI DI POLITICA ECONOMICA NEL 1968	» 10
PROSPETTIVE E DIRETTIVE PER L'EVOLUZIONE ECONOMICA NEL 1969	» 11
ASPETTI DELLA POLITICA DI PIANO	» 14

PAGINA BIANCA

PREMESSA

1. — L'espansione economica italiana prosegue. Negli ultimi mesi del 1967 e nel primo semestre del 1968, tuttavia, i fattori dello sviluppo hanno agito con intensità diversa. La forza traente della domanda estera ha mantenuto, anzi, rafforzato il suo vigore. Il settore pubblico, ha esercitato, attraverso un minore aumento del prelievo netto sui redditi privati e un più rapido flusso di spese pubbliche, un'influenza espansiva. Per contro, la domanda interna per investimenti e per consumi privati ha affievolito il suo ritmo.

Per l'effetto combinato di queste tendenze, il reddito nazionale potrà conseguire, ove esse si mantengano più o meno inalterate nella seconda metà dell'anno e tenuto specialmente conto della più recente evoluzione, il saggio medio annuo fissato dal Piano.

Ma il raggiungimento di questo traguardo, per il terzo anno consecutivo, non può essere considerato, di per sé solo, pienamente soddisfacente nelle attuali circostanze.

Il Governo ha predisposto negli ultimi anni vasti programmi di spesa per l'attuazione del Piano. Tali programmi sarebbero stati sufficienti, ove realizzati in misura adeguata, a fornire al sistema l'impulso necessario per procedere a un tasso più elevato. Ma i ritardi connessi con la lentezza delle procedure amministrative ne hanno ridotto l'efficacia. Anche in conseguenza di ciò, oltre che per l'effetto di altri fattori che sono più oltre indicati, il sistema economico italiano produce oggi più di quanto si dimostri capace di utilizzare all'interno e meno di quanto potrebbe produrre, se tutti i fattori di cui dispone fossero pienamente impiegati.

Il saldo attivo della bilancia dei pagamenti correnti è l'indice del primo fenomeno. Le ancor ampie disponibilità di forze di lavoro non impiegate lo sono del secondo.

Il sistema economico non è stato ancora capace di ricostituire un processo di investimenti dell'intensità richiesta da uno sviluppo continuo ed elevato. La realizzazione di un maggior volume di investimenti costituisce quindi, nelle condizioni attuali, il presupposto per creare posti di lavoro in misura adeguata alle vaste disponibilità e per conseguire più rapidi progressi della produttività.

Uno sforzo in questa direzione appare del resto tanto più attuabile quando si considerino le ampie disponibilità di risparmio che negli ultimi anni si sono formate e che, proprio a causa della insufficiente domanda di investimenti, si sono tradotte in un ulteriore trasferimento di risorse all'estero.

La possibilità di accelerare il saggio dell'espansione è sottolineata dalla pratica assenza di tensioni sui prezzi.

In queste condizioni, un'intensificazione degli investimenti appare necessaria per trarre pieno vantaggio da circostanze obiettivamente favorevoli a un più vigoroso sviluppo. Del resto, l'attuale saggio di formazione del capitale sarebbe, alla lunga, insufficiente a sostenere anche il corrente ritmo di incremento del reddito.

Il complesso di misure che il Governo ha adottato nel luglio scorso, quando le tendenze qui richiamate hanno cominciato a profilarsi alla luce dei dati disponibili, mira appunto allo scopo di rafforzare il processo di investimento, sia attraverso una decisa accelerazione dei programmi delle amministrazioni, sia attraverso un efficace stimolo dell'attività delle imprese. Ci si attende che tali misure potranno, grazie all'efficacia moltiplicatrice della spesa addizionale, all'alleggerimento dei costi delle imprese, all'aumento del reddito disponibile delle imprese e delle famiglie, nonché alle più ampie prospettive di mercato che i nuovi programmi pubblici aprono alla produzione, determinare un effetto immediato sul corso dello sviluppo, riportandolo entro breve termine ad un alto regime.

2. — Se ci si discosta dal quadro dei problemi di breve periodo per considerare il più ampio orizzonte inscritto nel Piano, il giudizio su ciò che si è fatto e su ciò che si può e si deve fare si conferma e si approfondisce.

L'azione diretta al raggiungimento dei più importanti obiettivi programmatici ha conseguito nel primo triennio del Piano successi considerevoli. In alcune direzioni, tuttavia, i progressi sono meno rapidi di quanto le possibilità e le attese consentono e richiedono.

La domanda di lavoro nell'industria e nei servizi, superata la zona d'ombra alla fine del 1966, ha proceduto con intensità nettamente superiore a quella fissata dal Piano. Ma ancor più ampia si è rivelata l'offerta, effettiva e potenziale, di forze di lavoro che defluiscono dai settori economicamente e socialmente depressi: soprattutto dall'agricoltura, ma anche dalle attività terziarie del piccolo commercio e dell'artigianato; sicché il saldo netto dell'occupazione totale non ha segnato miglioramenti notevoli.

L'agricoltura ha realizzato un'espansione produttiva all'incirca uguale, nella media del triennio, a quella prevista dal Piano, nonostante che la riduzione delle forze di lavoro agricole si sia rivelata molto più massiccia: e dunque, la produttività del settore è aumentata a un saggio assai più sostenuto di quello previsto. L'aumento della produttività è stato tuttavia realizzato nell'ambito di una struttura che richiede ancora un intenso sforzo di razionalizzazione verso imprese più moderne per attrezzature e dimensioni, produzioni più ricche, organizzazione commerciale più solida.

L'imponente sforzo che da quasi un ventennio si compie per la saldatura economica del Mezzogiorno con il resto del Paese ha orientato verso il Sud, negli ultimi tempi, un crescente flusso di iniziative pubbliche e private, tanto da fare intravedere per la prima volta l'avvio di un processo cumulativo dello sviluppo. Ma proprio in questa delicata fase l'ancora troppo lento sorgere di nuove strutture si accompagna ad un rapido decadimento del fragile apparato economico preesistente. Si determinano così pressioni più intense che richiedono interventi più incisivi e differenziati.

La stessa urgenza si manifesta nel campo degli impieghi sociali. Anche qui, è la crescita del sistema a sottolineare la carenza delle infrastrutture e dei servizi pubblici e a rendere più acuta la tensione tra la domanda che un paese più civile esprime con giusta impazienza e la risposta di apparati troppo impediti nei movimenti.

EVOLUZIONE ECONOMICA NEL 1968

3. — La Relazione previsionale e programmatica dello scorso anno poneva in luce come il 1967 fosse caratterizzato dal consolidamento della fase espansiva dell'economia italiana. Gli elementi di maggiore rilievo di questo quadro erano individuati nell'aumento dell'occupazione, dopo sei anni di contrazione dei posti di lavoro, nello sviluppo sostenuto della domanda interna per consumi e per investimenti, nella ripresa dell'attività di costruzioni, che seguiva una stasi triennale, e nella ricostruzione di margini di risparmio della Pubblica amministrazione vicini al livello previsto dal Piano.

In particolare, nell'esaminare gli effetti della spesa pubblica sullo sviluppo della domanda, veniva posto in evidenza che nel 1967 l'attività della Pubblica amministrazione era stata caratterizzata da un ampio volume di decisioni di spesa, in relazione ai programmi di investimento fissati dal Piano.

Tuttavia la capacità di impulso degli impegni assunti risultava meno efficace del previsto a causa delle difficoltà di tradurre le decisioni in effettive realizzazioni senza gravi ritardi.

Nel tracciare le direttive per il 1968 veniva quindi posto l'accento sulla necessità di intensificare e rendere più rapida la cadenza delle spese per investimenti pubblici al fine di assecondare le favorevoli prospettive di espansione della domanda e di colmare i ritardi rispetto al Piano nel settore degli impieghi sociali del reddito. In tale direzione, come sarà indicato, sono già stati conseguiti nell'anno in corso sostanziali miglioramenti.

4. — Gli elementi di valutazione oggi disponibili non consentono ancora di comporre un quadro sufficientemente chiaro dell'evoluzione economica nel 1968.

L'insieme delle informazioni sull'andamento economico della prima metà dell'anno in corso, raccolte ed elaborate dall'ISCO, presentano notevoli difficoltà di interpretazione, quando si tratta di individuare le tendenze e le intensità che i principali fenomeni assumeranno nell'intero anno.

Tali difficoltà appaiono tanto più serie se poste in relazione all'esigenza di una sempre maggiore rapidità ed efficacia dell'azione di politica economica nei sistemi industriali moderni. La diffusione e l'utilizzazione dei moderni metodi di analisi economica e di razionalizzazione dei criteri di decisione trovano infatti sempre più frequentemente un ostacolo nella inadeguatezza degli indicatori statistici tradizionali a cogliere le rapide trasformazioni delle moderne economie e nella scarsa tempestività delle informazioni. Il Governo assumerà iniziative dirette al rafforzamento dei centri che istituzionalmente svolgono l'attività di rilevazione ed elaborazione dei dati statistici nazionali.

Le considerazioni e le valutazioni che seguono costituiscono comunque, un primo tentativo di proiettare sull'intero anno 1968 le principali linee di tendenza fino ad oggi individuate, al fine di trarre gli elementi interpretativi indispensabili all'impostazione dell'azione pubblica nell'immediato futuro.

Non è inutile ricordare che le cifre che appaiono nei paragrafi seguenti debbono essere considerate quali indicazioni di tendenze e, come tali, suscettibili di correzioni e revisioni nel corso dei prossimi mesi.

Componenti dell'offerta.

5. — Una valutazione del reddito nazionale lordo dell'anno dipende ovviamente dall'evoluzione dei prossimi mesi. Allo stato attuale, e senza considerare l'impatto positivo che le misure adottate dal Governo potranno esercitare nell'ultima parte dell'anno, si può ritenere che il reddito nazionale lordo cresca, nel 1968, a un tasso attorno al 5 per cento in termini reali, e cioè al tasso previsto dal Piano.

È anche possibile che l'incremento risulti, alla fine del 1968 superiore a questa misura: vi è tuttavia un margine di incertezza legato al comportamento di alcuni tra i principali aggregati economici, sia dal lato dell'offerta che dal lato della domanda.

Dal lato della formazione del reddito l'elemento di maggiore incertezza concerne la valutazione del prodotto lordo industriale: allo stato attuale, escludendo il ramo delle costruzioni, sembra ragionevole assumere un aumento, rispetto al 1967, che oscilla tra il 5,5 e il 6,5 per cento e che mostra comunque l'esistenza di una fase di indebolimento della dinamica produttiva dell'industria italiana, connessa principalmente al rallentamento della domanda interna.

L'attività di costruzione appare invece orientata in senso decisamente espansivo e si può ritenere che i risultati produttivi del 1968 segnino un incremento rispetto al 1967 vicino all'11 per cento in termini reali, largamente superiore agli incrementi realizzati negli ultimi dodici anni.

Il contributo dell'agricoltura alla formazione delle risorse può essere valutato in un aumento del prodotto lordo di circa l'1 per cento, andamento nel complesso apprezzabile ove si consideri l'eccezionale espansione registrata lo scorso anno.

Il prodotto delle attività terziarie e quello della Pubblica amministrazione dovrebbero contribuire allo sviluppo del reddito nazionale con aumenti rispettivamente del 5 per cento e del 4 per cento.

L'espansione del reddito si è verificata anche nell'anno in corso in condizioni di sostanziale stabilità del livello generale dei prezzi, il cui aumento può essere valutato al 2 per cento circa.

L'andamento dell'occupazione, così come risulta dalla media delle tre rilevazioni dell'ISTAT finora disponibili, mostra una domanda di lavoro nei settori extragricoli molto sostenuta: l'aumento di occupazione in tali settori risulta infatti dell'ordine di 315 mila unità rispetto al corrispondente periodo del 1967. Ciò ha consentito di assorbire i lavoratori che hanno lasciato l'agricoltura (circa 300 mila) e una quota, sia pure minima, di disoccupazione.

Nel complesso quindi l'occupazione del 1968 dovrebbe assestarsi sui livelli dell'anno scorso, mentre risulterebbero accentuate le tendenze ad una ristrutturazione in favore dell'occupa-

zione extragricola; in particolare nelle attività terziarie, e nell'ampliamento della categoria dei lavoratori dipendenti. In un paragrafo successivo l'andamento dell'occupazione, nei suoi vari aspetti, è posto in relazione agli obiettivi del Piano.

Componenti della domanda.

6. — Come nelle passate Relazioni, allo scopo di facilitare l'interpretazione dell'evoluzione economica dell'anno in corso è opportuna una breve analisi della domanda globale, che ponga in luce il ruolo svolto dai singoli fattori di impulso (esportazioni, investimenti delle imprese, azione della Pubblica amministrazione) e delle propensioni rilevanti (propensione al consumo e propensione all'importazione).

a) Le esportazioni, dopo il lieve rallentamento dello scorso anno, hanno costituito nel corso del 1968 il fattore più dinamico della domanda globale, con un ritmo di aumento valutabile intorno al 12 per cento.

Tale andamento può essere fatto risalire principalmente allo sviluppo sostenuto della domanda mondiale ed al rapporto favorevole tra prezzi all'interno e prezzi all'esterno, che ha determinato un miglioramento del grado di competitività della nostra economia.

b) Quanto agli investimenti, le indicazioni della prima parte dell'anno mostrano un andamento molto brillante nell'attività di costruzioni e un ristagno degli investimenti in impianti, macchinari e mezzi di trasporto. Per l'intero anno si può stimare per le costruzioni un tasso di incremento dell'11 per cento in termini reali; mentre per gli impianti, macchinari e mezzi di trasporto permangono motivi di incertezza che rendono difficile la valutazione. Allo stato delle informazioni disponibili si può ritenere che, nell'ipotesi più favorevole, grazie a un prevedibile miglioramento nel corso degli ultimi mesi, si possa realizzare un aumento degli investimenti in impianti e macchinari del 4 per cento contro il 16 per cento realizzato nel 1967.

In tale caso gli investimenti lordi fissi registrerebbero un incremento tra l'8 e il 9 per cento rispetto al 1967: tuttavia, in conseguenza di un'ampia riduzione di scorte, la quota di investimenti totale rispetto al reddito nazionale, pari al 20 per cento, risulterebbe più bassa dello scorso anno.

In questo quadro risulta particolarmente modesta l'espansione degli investimenti delle imprese private che avevano giuocato un ruolo decisivo nella ripresa del 1966 e nel consolidamento del 1967: nel 1968 infatti la spinta al processo di accumulazione proviene quasi esclusivamente dal settore pubblico (Pubblica amministrazione, imprese a partecipazione statale ed ENEL).

La spiegazione dell'insoddisfacente andamento degli investimenti delle imprese private, e di quelli industriali in particolare, appare complessa; data l'azione congiunta di fattori ciclici e di fattori strutturali.

Tra i primi hanno certamente concorso nel determinare tale andamento: i margini di profitto che, nel corso del 1967, avevano subito una contrazione, soprattutto in seguito al provvedimento di defiscalizzazione degli oneri sociali; le insufficienti prospettive offerte nel corso del 1968 dall'evoluzione della domanda interna e gli effetti psicologici delle perturbazioni verificatesi durante la prima metà dell'anno nel sistema monetario internazionale; il grado di inutilizzazione della capacità produttiva che, proprio in relazione alla fase di rallentamento della domanda, è rimasto, nel corso del 1968, sui livelli del 1967.

È indubbio tuttavia che esistono cause più profonde, di carattere strutturale, che influiscono sulle motivazioni e sulle possibilità di investimento delle imprese industriali. Tali fattori, come sarà più ampiamente indicato in un paragrafo successivo, si collegano principalmente alla insufficiente estensione e al debole processo innovativo che caratterizza l'apparato industriale italiano.

c) L'azione svolta dalla Pubblica amministrazione nel corso del 1968 appare orientata in senso espansivo.

Gli elementi di giudizio attualmente disponibili si basano su stime analitiche dell'andamento della gestione di cassa dello Stato e su valutazioni di prima approssimazione delle operazioni degli Enti territoriali, degli Istituti di Previdenza e degli Enti minori dell'amministrazione.

Nel complesso le stime effettuate denotano un chiaro impulso positivo della spesa pubblica sia nello sviluppo della domanda finale per consumi e investimenti sia rispetto alle capacità di spesa degli operatori privati. Nel quadro della domanda finale, infatti, i consumi pubblici dovrebbero aumentare in misura di poco inferiore all'8 per cento a prezzi correnti, mentre i pagamenti per investimenti diretti in opere pubbliche e attrezzature dovrebbero registrare un incremento ancora consistente (poco meno del 20 per cento). Quanto agli effetti dell'azione pubblica sulle disponibilità dei privati, il basso incremento del prelievo fiscale netto ha determinato un aumento del reddito disponibile dei privati ad un ritmo superiore a quello del reddito nazionale. Questo ampliamento della capacità di spesa dei privati non si è tuttavia tradotto in una espansione della domanda per consumi in quanto, come è indicato più avanti, altri fattori hanno concorso nel contenere la propensione al consumo.

d) La valutazione degli effetti moltiplicativi connessi agli elementi della domanda (esportazioni, investimenti, azioni della Pubblica amministrazione) richiede, infine, un esame dell'andamento della propensione al consumo e della propensione all'importazione.

Nel corso del 1968 l'espansione dei consumi privati ha segnato un rallentamento del ritmo di espansione: gli indicatori di cui attualmente si dispone fanno infatti ritenere che l'aumento rispetto al 1967 non dovrebbe superare il 4,5 per cento in termini reali contro l'aumento del 6,1 per cento realizzato nello scorso anno. La propensione al consumo si è dunque abbassata, tornando ad un livello vicino a quello del 1966.

La spiegazione del fenomeno può essere ricondotta: a un più moderato ritmo di acquisti di alcuni prodotti, dopo l'eccezionale espansione dei consumi verificatasi nel 1967; al forte aumento degli investimenti delle famiglie in abitazioni; all'effetto ritardato del forte prelievo fiscale del 1967 e al conseguente desiderio di ricostituire un certo livello di disponibilità liquide come risulta dall'aumento dei depositi bancari.

La propensione all'importazione non dovrebbe invece aver presentato variazioni di rilievo rispetto al 1967. Allo stato attuale, data la rapida espansione dell'esportazione, si deve ritenere che il saldo attivo dei nostri conti con l'estero per l'intero anno 1968 si aggirerà intorno ai 1.300 miliardi.

Flussi monetari e finanziari.

7. — Le autorità monetarie hanno creato tutta la liquidità richiesta nel corso dell'anno dal sistema economico, a tassi di interesse stabili.

Il più lento saggio di espansione della domanda interna ha determinato una riduzione del rapporto impieghi-depositi bancari. Le banche hanno avuto quindi a disposizione maggiori risorse per investimenti in titoli. Si presume che entro il 1968 questi ultimi raggiungano complessivamente i 1.400-1.500 miliardi (1.000 in portafoglio e 400-500 utilizzati come riserva). Altri 1.400 miliardi dovrebbero essere sottoscritti dal pubblico; sicché, tenuto anche conto delle possibilità di assorbimento della Banca d'Italia, le emissioni complessive nette di titoli dovrebbero aggirarsi attorno ai 3.000-3.200 miliardi, superando di oltre il 25 per cento il flusso dell'anno precedente.

Per quanto riguarda la creazione di mezzi liquidi, l'accelerazione delle spese pubbliche ha provocato un'espansione del finanziamento del Tesoro.

Da parte del sistema bancario si è avuto invece un minor ricorso alla Banca Centrale, in seguito al rallentato sviluppo della domanda di circolante del pubblico.

Le più ampie risorse delle banche, soddisfatte le esigenze delle riserve obbligatorie, hanno infatti permesso di ridurre il ricorso al credito della Banca Centrale.

Infine, la creazione di liquidità derivante dai conti con l'estero dovrebbe risultare di circa 300-400 miliardi come saldo tra l'avanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti e delle esportazioni nette di capitali.

Al saldo attivo delle partite correnti ha corrisposto, dunque, un notevole volume di investimenti di capitali all'estero che ha contenuto l'ulteriore accumulazione di riserve valutarie. Ciò è in parte la conseguenza della decisione delle autorità monetarie di non sottrarre liquidità al sistema internazionale sterilizzandola in un non necessario aumento delle riserve. Inoltre, la politica di stabilità dei tassi di interesse necessaria per non creare ostacoli agli investi-

menti interni, ha creato un divario tra i saggi del nostro mercato finanziario e quelli prevalenti negli altri mercati, che ha contribuito a indurre i risparmiatori italiani a sottoscrivere titoli stranieri.

L'aumento dei movimenti di capitale verso l'estero, tuttavia, deve essere interpretato anche alla luce di fattori istituzionali, come la ristrettezza del mercato azionario italiano e l'assenza di forme moderne di intermediazione finanziaria.

GLI INTERVENTI DI POLITICA ECONOMICA NEL 1968

8. — Con l'insieme dei provvedimenti approvati dal Consiglio dei Ministri nel luglio scorso e distribuiti tra il decreto-legge del 30 agosto e il disegno di legge più tardi presentato al Parlamento, il Governo ha inteso intervenire sulla congiuntura in modo coerente con gli obiettivi del Piano. I provvedimenti mirano principalmente ad accelerare gli investimenti pubblici e a sollecitare quelli delle imprese.

9. — Quanto agli investimenti pubblici, si tende ad eliminare gli squilibri esistenti nella realizzazione del sistema generale dei trasporti, e cioè di uno dei settori più vitali in una società contraddistinta da un'intensa mobilità e da un crescente grado di urbanizzazione. In questo campo, mentre risultano particolarmente avanzati programmi e ritmi di attuazione nel settore autostradale, restano alquanto in ritardo altri settori: in particolare quello ferroviario e quello dei trasporti urbani. A questi ultimi sono appunto diretti alcuni dei provvedimenti più importanti contenuti nel disegno di legge.

10. — Quanto agli investimenti delle imprese, i provvedimenti mirano a creare immediatamente condizioni più favorevoli attraverso la riduzione degli oneri sociali e le agevolazioni fiscali e creditizie contenute nel decreto-legge. Anche nell'ambito di queste misure ad effetto più rapido si è introdotto un importante elemento di differenziazione limitando la parziale fiscalizzazione degli oneri sociali alle imprese operanti nel Mezzogiorno.

L'azione di stimolo agli investimenti privati è stata inoltre diretta a sollecitare un più ampio flusso di iniziative nei settori a tecnologia avanzata e a favorire i processi di riconversione necessari nei settori che per varie ragioni sono rimasti arretrati rispetto alle esigenze della competizione internazionale.

A queste due finalità sono diretti, rispettivamente, i provvedimenti riguardanti lo stanziamento di fondi destinati alla ricerca e all'innovazione nelle imprese industriali, nonché allo acquisto all'estero di attrezzature tecnologicamente avanzate da una parte, e i provvedimenti relativi alla ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione dell'industria tessile dall'altra. È da notare come, nell'uno e nell'altro caso, lo Stato assuma costi economici di carattere generale, che non possono trovare compensazione entro l'orizzonte economico di singole imprese, per quanto grandi esse siano. Da una parte, infatti, si tratta di promuovere ricerche e di acquisire tecnologie avanzate in una misura che — dati i rischi connessi con investimenti di lungo periodo — non rientra nel raggio di disponibilità delle imprese; dall'altra, si tratta di coprire costi di riconversione che le singole imprese non sono in grado di sopportare.

Le misure di agevolazione all'acquisto e alla costruzione di case di abitazione sono suggerite dall'esigenza di impedire che lo sviluppo edilizio rallenti, e quindi di sostenere la domanda di abitazioni con un provvedimento che sveltisca le procedure oggi in atto nella concessione di mutui. Il Governo è ben consapevole della necessità che questa attività sia inquadrata in un più vasto disegno di cui sono elementi essenziali la disciplina urbanistica e la predisposizione di un moderno sistema di edilizia convenzionata, nonché dell'urgenza che questi due più vasti impegni presentano. E tuttavia ritiene che la loro realizzazione sarebbe resa impossibile da una caduta della domanda tale da riaprire una crisi in questo importante settore.

11. — Il complesso dei provvedimenti, oltre ad affermare nella sua concezione il principio dell'unità della politica congiunturale con le direttive del Piano, si ispira all'intento di accrescere la rapidità e di migliorare l'efficacia dell'intervento congiunturale. In tal senso, si

è voluto fare un uso più articolato dello strumento fiscale a fini anticiclici. Inoltre, si sono adottate procedure di spesa pubblica che consentono tempi di esecuzione correlati alle esigenze dell'intervento.

Queste procedure consentono di ricorrere a strumenti operativi più agili, sia per quanto riguarda la realizzazione e la gestione delle opere, sia per quanto riguarda il loro finanziamento. Ciò non significa, ovviamente, né che si pregiudichino soluzioni definitive, che saranno possibili soltanto nell'ambito della riforma della Pubblica amministrazione; né, soprattutto, che si intenda frammentare la responsabilità delle decisioni, che deve restare piena ed intera nell'ambito dell'Amministrazione centrale. La possibilità di decentrare l'esecuzione degli interventi nella loro fase operativa rafforza anzi la capacità di direzione e di coordinamento dell'azione pubblica in sede di programmazione.

PROSPETTIVE E DIRETTIVE DI POLITICA ECONOMICA PER L'ANNO 1969

12. — Quali che siano le vicende dei prossimi mesi è certo che il bilancio economico dell'anno in corso si chiuderà presentando ampie potenzialità di sviluppo ulteriore. Ciò sottolinea l'esigenza di imprimere allo sviluppo del sistema una marcata accelerazione. Tale spinta dovrebbe assumere principalmente la forma di un più intenso processo di accumulazione di capitale al fine di conseguire i fondamentali obiettivi di carattere sociale assunti dal Piano e di procedere alla crescita con prospettive adeguate di espansione della produttività e dell'occupazione.

Tenendo presenti queste considerazioni si è ritenuto utile prospettare uno schema di riferimento per la politica economica a breve termine, dal quale emergono nelle grandi linee i problemi che uno sviluppo ad alto ritmo comporta.

Il punto di partenza del ragionamento è la constatazione che non esistono, dal lato della disponibilità dei fattori, seri ostacoli all'accelerazione.

Il volume complessivo dell'offerta di lavoro presenta un'elevata elasticità. Difficoltà possono sorgere, in alcuni settori, a causa dell'insufficiente grado di qualificazione professionale dei lavoratori; ma non dovrebbero determinare gravi strozzature nel breve periodo.

La capacità produttiva è ancora oggi non compiutamente utilizzata.

Sembra dunque ragionevole ritenere che l'economia nazionale possa, nell'anno prossimo, procedere a un tasso considerevolmente superiore a quello medio del Piano senza incorrere in serie perturbazioni.

Come puro e semplice punto di riferimento per delineare le dimensioni che alcune principali grandezze economiche assumerebbero in tal caso, si può avanzare l'ipotesi che tale margine consenta di raggiungere un aumento del reddito variante dal 6 al 7 per cento, in condizioni di piena utilizzazione della capacità produttiva. È evidente che un'espansione di questa entità è legata al verificarsi di una serie di condizioni concomitanti, alcune delle quali sfuggono ad ogni possibilità di controllo. Tale ovvia constatazione, e la consapevolezza della difficoltà di rimuovere, in un periodo breve, le tensioni e gli attriti che ostacolano lo sviluppo, suggeriscono di considerare questa ipotesi come un traguardo ottimale, potenzialmente conseguibile dal nostro sistema, e verso il quale occorre tendere, manovrando le leve a disposizione dell'azione pubblica.

L'esigenza di assicurare che il tasso di sviluppo si mantenga elevato anche nel medio periodo implica comunque un più elevato ritmo di investimenti; e ciò richiede che si compia ogni sforzo perché la quota di investimenti sul reddito sia elevata, nell'anno prossimo, oltre l'attuale quota del 20 per cento del reddito.

13. — Dal lato della domanda, una valutazione basata sulla prevista evoluzione della domanda mondiale e sulla propensione all'importazione consente di ritenere che un aumento del reddito della misura accennata potrebbe comportare una forte riduzione del saldo attivo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti (dovuta a un aumento delle importazioni e non ad una flessione delle esportazioni) senza che si presentino sintomi di tensione, dato l'attuale livello del saldo.

Ciò comporterebbe un aumento della domanda interna ad un tasso notevolmente più elevato di quello del reddito nazionale.

Quanto alle componenti di tale domanda, i consumi privati, sulla base di una ragionevole stima della propensione al consumo, aumenterebbero a un tasso lievemente superiore a quello del reddito. È estremamente difficile avanzare una previsione di breve periodo sulla evoluzione degli investimenti privati. Essa è indubbiamente, fino a un certo punto, suscettibile di essere influenzata dall'azione pubblica; e in tal senso potranno agire le misure recentemente adottate dal Governo. In ogni caso, la domanda pubblica per consumi e investimenti tenderà ad assicurare che non si verifichino vuoti nella domanda complessiva; e che sia inoltre realizzato l'obiettivo dell'aumento degli investimenti.

Si può stimare che, quale che sia l'evoluzione degli investimenti privati, tale impegno comporterà comunque un volume di domanda pubblica notevolmente superiore a quello valutato per l'anno in corso.

La scelta di una ipotesi di sviluppo ad alto ritmo richiede, come si è detto, che siano rispettati i vincoli fondamentali della stabilità del livello dei prezzi e dell'equilibrio dei conti con l'estero. La constatazione che non esistono, entro margini sufficientemente ampi, pericoli di tensioni deve essere tuttavia qualificata. Si tratta infatti di quelle tensioni che sorgono sulla base di un comportamento « normale » dei vari agenti economici; comportamento che varia col variare del livello di reddito secondo relazioni più o meno costanti, e quindi prevedibili. Nel breve periodo, tuttavia, tale comportamento può subire modificazioni e discontinuità in dipendenza di vari fattori, non prevedibili. In tal caso l'azione pubblica deve essere pronta a ristabilire l'equilibrio con mezzi adeguati.

Quanto al livello dei costi e dei prezzi: la politica di espansione verso livelli di pieno impiego consentirà, grazie all'aumento dell'occupazione, un aumento della massa salariale; e, grazie all'aumento della produttività, possibilità di aumenti delle retribuzioni che, mentre forniscano impulso alla domanda, non intacchino le condizioni di equilibrio necessarie all'espansione.

Quanto al saldo con l'estero, l'attuale situazione è tale da escludere praticamente l'insorgere di tensioni nel prossimo futuro. In prospettiva, l'espansione della domanda interna consentirà, attraverso l'aumento delle importazioni, una riduzione del saldo attivo delle partite correnti e, attraverso la creazione di nuove occasioni di investimento all'interno, una riduzione del deflusso di capitali all'estero.

Quest'ultimo fenomeno, nella misura in cui è determinato dai fattori istituzionali richiamati al paragrafo 7, esige comunque interventi diretti a realizzare anche in Italia, come negli altri Paesi industriali avanzati, condizioni più favorevoli all'investimento azionario, soprattutto mediante l'introduzione di moderne istituzioni finanziarie di intermediazione.

14. — Le considerazioni che precedono confermano, per il 1969, la validità della direttiva già definita nella Relazione previsionale e programmatica dell'anno scorso e alla quale si sono ispirati i provvedimenti adottati dal Governo nel corso dell'anno, di rafforzare il processo di accumulazione del sistema, portando gli investimenti a un livello tale da garantire uno sviluppo del reddito in condizioni vicine al pieno impiego dei fattori produttivi.

A tal fine il Governo continuerà a perseguire due linee fondamentali di azione: da una parte, saranno estese le misure — già in parte adottate con i recenti provvedimenti in alcuni settori della spesa pubblica — miranti a mobilitare programmi di investimenti sociali la cui attuazione è rimasta impigliata nella vischiosità delle procedure; dall'altra, si dovrà esercitare una più incisiva azione di orientamento degli investimenti delle imprese.

15. — La prima direttiva pone in rilievo il problema dei tempi di attuazione dell'intervento pubblico. Occorre riconoscere che, nonostante l'intensa attività legislativa promossa in adempimento degli impegni programmatici nel campo degli impieghi sociali e malgrado i cospicui stanziamenti di bilancio, il compimento dei grandi programmi pubblici rischia di essere, almeno in parte, pregiudicato dai ritardi dovuti alla minuziosa e non di rado viziosa spirale che procedure complesse impongono agli organi amministrativi preposti alla loro esecuzione.

Da tempo l'attenzione del Governo si è concentrata su questo fenomeno. L'introduzione di procedure di pianificazione della spesa pubblica ha consentito di identificare con maggiore precisione le incompatibilità tra una politica di piano per sua natura flessibile e manovrabile e le rigide strutture entro le quali essa è costretta ad operare.

Gli attuali ordinamenti dettano regole amministrative che sono causa di lentezze e ritardi non sempre giustificabili con effettive esigenze di controllo e che investono almeno tre fasi: la scelta del contraente; la programmazione e la progettazione delle opere; l'erogazione della spesa.

I dati raccolti nel corso della verifica dello stato di attuazione del programma economico nazionale consentono di misurare i tempi dell'azione amministrativa, seguendo il tortuoso cammino che i singoli programmi attraversano tra il momento della decisione e quello della effettiva applicazione.

Ne è esempio l'analisi dell'*iter* di uno tra i numerosi programmi di investimenti infrastrutturali avviati di recente, effettuata sui tempi richiesti per l'espletamento delle principali procedure amministrative relative ad un gruppo di opere con caratteristiche normali.

I tempi che trascorrono tra la pubblicazione della legge ed il decreto di autorizzazione della spesa; tra questo e l'autorizzazione ad elaborare il progetto; per la redazione del progetto stesso; tra la trasmissione del progetto all'organo tecnico consultivo interno dell'Amministrazione competente e la definizione del suo parere; tra questo e l'emissione del parere di una speciale commissione prevista dalla legge regolatrice degli interventi in questione; per la preparazione delle gare di appalto; per l'emanazione del decreto di approvazione dei contratti; per la registrazione dei contratti alla Corte dei conti, hanno raggiunto, nel caso considerato, intervalli varianti da un minimo di circa un anno ad un massimo di oltre 900 giorni; per molte delle opere i tempi si aggirano mediamente su oltre 500 giorni. A questi si aggiungono i tempi necessari per l'esecuzione materiale dei lavori, che sono accompagnati da una serie di adempimenti procedurali di natura amministrativa (controlli, revisioni, collaudi, ecc.) i quali allungano ulteriormente il periodo occorrente per il completamento delle opere.

Le indagini in corso nel quadro del lavoro preparatorio del secondo programma economico nazionale consentiranno di prospettare e di valutare le soluzioni alternative di fondo di una situazione che minaccia di rendere sempre meno efficace l'azione dello Stato sul terreno della politica economica. Già fin d'ora appare, tuttavia, necessario operare con urgenza sui programmi che accusano i ritardi più gravi.

16. — I programmi di investimenti pubblici per i quali si registrano i più gravi ritardi (come emerge dal successivo capitolo 5 della presente relazione) sono quelli concernenti alcuni settori dei trasporti, i porti, l'edilizia scolastica, l'edilizia ospedaliera, la difesa del suolo, la viabilità ordinaria.

Per quanto attiene alle ferrovie ed ai trasporti urbani, il Governo ha già sottoposto al Parlamento misure rivolte a rilanciare i programmi esistenti con i provvedimenti descritti sopra al capitolo 3 della presente relazione.

Per i porti e per l'edilizia universitaria il CIPE ha recentemente promosso la costituzione di speciali gruppi di lavoro che elaboreranno proposte operative per il varo di programmi adeguati alla vastità dei bisogni. Anche per tali programmi si adotteranno procedure speciali intese ad assicurare la responsabilità e l'autonomia necessaria agli enti cui lo Stato affiderà la progettazione e la costruzione delle opere, a garantire la speditezza dei tempi, a collegare i tempi della spesa con i ritmi di esecuzione delle opere.

Il tentativo di mobilitare, secondo un ragionevole ritmo di esecuzione e di spesa, i programmi in ritardo, sarà esteso ad altri settori nei prossimi mesi.

Particolare attenzione dovrà essere data ai programmi di edilizia scolastica e di edilizia ospedaliera, nonché a quelli inerenti alle opere di sistemazione e difesa del suolo.

17. — Quanto alla seconda direttiva: nei paragrafi precedenti si è constatata l'insoddisfacente evoluzione degli investimenti delle imprese private, e si sono individuate le cause di breve periodo soprattutto nell'attenuazione del ritmo della domanda interna e conseguentemente nella presenza di margini di capacità produttiva inutilizzata; nonché, almeno per al-

cuni settori, in una riduzione, effettiva o scontata, di margini di profitto, per l'acuita competizione e per aumenti di costi sopravvenuti nel corso del 1967.

Tuttavia, la fiacchezza del processo di accumulazione trae origine da cause meno contingenti connesse con la struttura del nostro apparato industriale.

Occorre in primo luogo considerare i fenomeni di ristagno di alcuni settori, dovuti non di rado a esigenze di riorganizzazione strutturale. Ciò si verifica principalmente nella industria tessile, che conserva un peso importante nell'occupazione e nella formazione del prodotto lordo della nostra industria manifatturiera.

Appare tuttavia preminente, nell'attuale situazione dell'industria italiana, il fatto che essa si trovi, nel suo insieme, in una fase delicata della sua crescita. Nella fase di intenso e praticamente continuo progresso degli anni '50 lo sviluppo dell'industria si verificò prevalentemente attraverso una espansione basata sulle forti sollecitazioni della domanda, sull'estesa offerta di manodopera, sull'ampia possibilità di sfruttare il ritardo accumulatosi rispetto agli altri più avanzati Paesi industriali. Nella fase attuale essa continua a disporre di questi stimoli in misura più o meno intensa ma, d'altra parte, le condizioni della competizione, insprite dall'ampliamento dei mercati, rendono sempre più difficile la crescita sulla base delle strutture esistenti e richiedono la creazione di impulsi autonomi allo sviluppo, con l'applicazione di tecniche innovative e con una più ampia diversificazione della produzione.

Per conseguire questi risultati occorre superare gli ostacoli costituiti dalle insufficienti dimensioni e dall'inadeguato investimento nella ricerca, nonché dalla ristrettezza della base finanziaria che caratterizza una grande parte delle nostre imprese.

La concorrenza internazionale, acuita dall'intenso sviluppo tecnologico ed organizzativo, rende infatti più ardue le « soglie » necessarie per l'ingresso in nuove produzioni.

Queste difficoltà sono superate, nei più avanzati Paesi industriali, grazie ad un cospicuo intervento dello Stato nel finanziamento della ricerca e dell'innovazione tecnologica; intervento che assume varie forme secondo le diverse finalità che l'azione pubblica si propone nei diversi Paesi.

La Relazione programmatica dello scorso anno aveva già individuato l'ampliamento della base industriale del nostro Paese, sia dal punto di vista settoriale che da quello territoriale, come obiettivo centrale della politica economica in questo campo.

Il perseguimento di tale obiettivo esige un rilancio vigoroso del processo di investimenti delle imprese e un suo indirizzo verso l'ampliamento del fronte produttivo e verso la più equilibrata localizzazione geografica delle nuove iniziative.

Seguendo queste indicazioni, il Governo ha creato, con i provvedimenti di agevolazione tributaria, con la fiscalizzazione degli oneri sociali, con lo stanziamento di cospicui fondi a disposizione delle imprese per l'innovazione tecnologica, le condizioni necessarie a un rilancio degli investimenti e ad una loro più ampia articolazione.

È evidente che l'onere che in tal modo viene a gravare sulla collettività ha come contropartita un impegno, che il Governo avrà modo di verificare nei prossimi mesi, nell'ambito delle procedure di consultazione diretta con le imprese, cui esso intende imprimere rapido e intenso svolgimento.

18. — L'azione diretta ad accelerare l'espansione della domanda interna riceverà un contributo notevole dagli investimenti delle imprese pubbliche. Già nel 1968 si è avuto, in tale settore, un aumento degli investimenti che si può stimare attorno al 20 per cento, e che supera dunque largamente la media degli ultimi anni. Questa tendenza risulterà confermata e rafforzata nel 1969 per l'effetto combinato delle nuove iniziative e della realizzazione dei programmi in atto.

ASPETTI DELLA POLITICA DI PIANO

19. — La situazione economica del 1968, delineata nel primo capitolo della presente Relazione nelle sue vicende congiunturali e cicliche, e le prospettive dell'evoluzione del prossimo futuro devono essere considerate nel più ampio orizzonte del Piano economico nazionale.

In merito, seguendo le indicazioni del disegno di legge « norme sulla programmazione », approvato dal Consiglio dei ministri nel mese di agosto, il Ministro del bilancio e della programmazione economica presenterà, fin dall'anno prossimo, nel mese di aprile, una « relazione sullo stato di attuazione » del Piano nella quale saranno analiticamente posti a raffronto obiettivi e risultati. Tuttavia, onde valutare più correttamente i dati della situazione, le motivazioni delle misure che il Governo ha adottato nel corso dell'anno e le direttive generali della politica economica che il presente documento traccia per l'anno seguente, è opportuno riepilogare in brevi tratti alcuni dati sull'evoluzione dei grandi aggregati dell'attività economica negli ultimi tre anni, per trarne indicazioni generali sui progressi compiuti e sui ritardi ancora esistenti rispetto agli obiettivi del Piano.

I dati si riferiscono tutti al triennio 1966-68.

È evidente che, mentre per i primi due anni si tratta di risultati a consuntivo, per il 1968 si sono adottate stime, suscettibili, quindi, di revisioni e correzioni.

20. — Nel periodo 1966-68 il reddito nazionale lordo ai prezzi di mercato segna un progresso, in termini reali, del 5,7 per cento medio annuo, superiore a quello del 5 per cento medio annuo previsto dal Piano.

Analizzando la partecipazione dei singoli settori alla formazione del reddito si osserva che il tasso di incremento del valore aggiunto del settore agricolo, pari al 2,4 per cento medio annuo, è leggermente inferiore a quello previsto dal Piano (2,8 per cento), mentre il tasso di incremento del prodotto lordo del settore extragricolo, pari al 6,2 per cento, supera quello del Piano (5,5 per cento). Quanto all'industria e ai servizi i saggi di aumento sono rispettivamente del 7,8 per cento e del 4,8 per cento, mentre per gli stessi settori il Piano prevedeva un tasso del 7 per cento e del 3,5 per cento.

Dal lato della domanda l'aumento del reddito, sempre nel periodo 1966-68, riflette un'espansione degli impieghi per usi interni meno intensa di quella prevista dal Piano. In particolare, sebbene il ritmo di aumento dei consumi nel loro complesso sia in linea con quello programmato (5,2 per cento), è da rilevare che i consumi privati sono aumentati a un ritmo superiore a quello previsto.

Quanto agli investimenti lordi fissi, il loro aumento, del 7,4 per cento medio annuo, risulta considerevolmente minore da quello fissato dal Piano (10 per cento circa).

La struttura degli impieghi del reddito tra il 1965 e il 1968 non ha subito profonde modificazioni. Infatti, nel 1965 i consumi totali rappresentavano il 76,8 per cento del reddito (nel 1968 costituiscono il 75,8 per cento), gli investimenti lordi il 19,7 per cento (nel 1968, il 20,8 per cento), il saldo del commercio estero il 3,5 per cento (nel 1968 il 2,9 per cento).

Nelle previsioni del Piano tale struttura si sarebbe dovuta modificare per quanto riguarda il rapporto tra investimenti e domanda estera. Infatti, mentre si prevedeva una quota dei consumi totali sul reddito all'incirca pari a quella realizzata (77 per cento) la quota degli investimenti sarebbe dovuta salire al 23 per cento circa, mentre i conti con l'estero sarebbero dovuti risultare in sostanziale equilibrio.

21. — L'obiettivo principale della piena occupazione si traduce, nel Piano, nell'impegno di creare un milione e quattrocentomila nuovi posti di lavoro nei settori extragricoli, ad un ritmo medio di circa 280 mila unità all'anno.

Mentre nel primo anno le ripercussioni della precedente sfavorevole congiuntura determinarono un arresto nella creazione di posti di lavoro, nei due anni successivi il ritmo annuo della domanda di lavoro ha superato quello del Piano, aggirandosi sulle 320 mila unità. Ciò ha permesso di recuperare in buona parte il ritardo, e si può oggi calcolare che i nuovi posti di lavoro creati nel triennio raggiungano l'80 per cento circa di quelli programmati. Di fronte a questo ritmo intenso di creazione di nuove occasioni di lavoro sta tuttavia una contrazione delle forze di lavoro agricole più rapida di quella prevista (nei tre anni, 700 mila unità circa, contro 360 mila).

Quale che sia il grado di corrispondenza tra il fenomeno statistico e quello reale (è ben noto come sul primo abbia effetto rilevante la diversa definizione che attività occasionali e ausiliarie di tipo familiare e domestico assumono quando la famiglia si trasferisce dal-

l'ambiente agricolo a quello urbano) queste cifre sono comunque un segno eloquente della vastità dell'offerta di lavoro, reale e potenziale; della pressione che essa esercita; dell'impegno che pone alla politica economica per assorbirla.

22. — I dati concernenti il volume degli investimenti sociali effettuati nel primo triennio di attuazione del Piano presentano percentuali di realizzazione notevolmente diverse da settore a settore, rispetto all'impegno quinquennale complessivo fissato dal Piano e preso a base di tali valutazioni. Le quote dei programmi realizzate sono particolarmente basse per quanto riguarda l'edilizia scolastica (22 per cento) e l'edilizia ospedaliera (16 per cento). Quanto al settore dei trasporti nel suo complesso, la quota di realizzazione del Piano raggiunge il 38 per cento, ma risulta da andamenti difformi nelle varie voci: gli investimenti nella viabilità hanno raggiunto il 44 per cento dell'obiettivo finale, quelli portuali il 29 per cento, quelli ferroviari il 23 per cento e quelli riguardanti i trasporti urbani l'11 per cento.

È inoltre da rilevare come, nell'ambito della viabilità, i programmi autostradali procedano a ritmo serrato, mentre la viabilità ordinaria registra considerevoli ritardi.

Nel settore delle opere pubbliche si tocca una percentuale di realizzazione pari al 49 per cento; nell'ambito di queste, risultano avanzati i programmi relativi alle opere igienico-sanitarie (59 per cento) e alle bonifiche (59 per cento); mentre risultano meno elevate le quote relative alle opere idrauliche e di difesa del suolo (33 per cento) e all'edilizia pubblica (30 per cento).

Nel settore delle telecomunicazioni il grado di realizzazione appare molto elevato, e si aggira in media attorno al 70 per cento.

L'analisi di queste cifre pone in rilievo il diverso ritmo con il quale i programmi pubblici procedono. È da osservare come in gran parte queste difformità siano connesse con la natura stessa dei programmi il cui percorso di attuazione, anche nel caso di assenza di ritardi e di attriti, non può essere uguale per tutti; mentre, per un'altra parte, esse sono riconducibili al differente grado di avvio e di maturazione dei programmi stessi all'inizio del Piano. È certo comunque che i diversi tempi di approvazione degli strumenti legislativi e soprattutto dei tempi tecnico-amministrativi di attuazione hanno inciso profondamente nel determinare in alcuni settori forti ritardi.

Questo fenomeno è già stato sottolineato nei paragrafi precedenti; e sono state indicate le misure che il Governo intende adottare per snellire il processo di esecuzione dei programmi. È opportuno soltanto osservare come le percentuali di realizzazione dei programmi rispetto al Piano risultino notevolmente più elevate quando la loro esecuzione sia stata affidata ad enti dotati di autonomia operativa e a centri imprenditoriali (come nel caso dei telefoni e delle autostrade).

23. — Il prodotto lordo del settore agricolo nel periodo 1966-68 registrerebbe un tasso di variazione del 2,4 per cento medio annuo, leggermente inferiore a quello previsto dal Piano, che è fissato nel 2,8 per cento medio annuo.

Poiché la flessione dell'occupazione in tale settore nel periodo 1966-68 sarebbe risultata pari al 5 per cento in media all'anno, ne consegue che la produttività agricola sarebbe aumentata del 7,7 per cento all'anno, in misura dunque superiore a quella del Piano, prevista nel 5,5 per cento.

Malgrado il forte aumento della produttività agricola determinato soprattutto dalla forte riduzione dell'occupazione, la riduzione del divario tra redditi agricoli e redditi extra-agricoli è stata di un solo punto (il Piano prevede che al termine dei 5 anni il reddito medio unitario nell'agricoltura passi dal 47 al 52 per cento del reddito unitario negli altri settori, con un guadagno di 5 punti).

Questi progressi indicano la possibilità e la necessità di proseguire lungo le linee indicate dal Piano, per la soluzione dei molti problemi ancora aperti. È evidente la necessità che la nostra produzione agricola modifichi la sua struttura, superando le notevoli difficoltà incontrate nella riduzione dei costi di produzione del settore degli allevamenti, e gli ostacoli ancora esistenti all'attuazione di una efficiente politica di mercato nel settore orto-frutticolo.

Queste difficoltà investono, del resto, tutta l'agricoltura della Comunità: un'accentuazione, nella politica comunitaria, della trasformazione delle strutture rispetto all'elemento di stabilizzazione dei mercati potrà contribuire a superare queste difficoltà.

Emerge tuttavia già oggi negli atti più recenti della politica comunitaria la necessità di legare lo sviluppo del settore agricolo non soltanto ad una protezione dei livelli di prezzo ma anche e soprattutto all'ammodernamento e alla razionalizzazione dell'attività produttiva. In questa nuova prospettiva appare possibile — ed essenziale soprattutto in Italia — rivolgersi con strumenti e obiettivi differenziati alle differenti realtà agricole ponendo l'accento sulle politiche di commercializzazione nei settori più evoluti, che già oggi operano a livelli competitivi; tendendo a modificare l'apparato produttivo aziendale, nelle situazioni in cui alle insufficienze di tale apparato è da attribuirsi l'incapacità di utilizzare in modo conveniente le pur promettenti risorse produttive; realizzando un'efficace politica di difesa dei redditi e di miglioramento delle condizioni sociali, nelle situazioni in cui la scarsità delle risorse naturali non permetterebbe in nessun caso di affidare al solo sviluppo dell'attività agricola il conseguimento di livelli di reddito e di condizioni di vita accettabili.

È in definitiva nella possibilità di corrispondere con politiche adeguate a questa diversità di situazioni che — a livello comunitario come a livello nazionale — va indicata la via per risolvere i fondamentali problemi del settore agricolo: e ciò richiede non soltanto la determinazione di far proprio tale indirizzo, ma anche il possesso di adeguati strumenti — fra cui sempre più importante appare, per quanto concerne l'Italia, la realizzazione dell'istituto regionale — capaci di rendere sempre più flessibile, efficiente e diversificato l'intervento dell'azione pubblica.

24. — Non si dispone di stime relative alla evoluzione dei più importanti aggregati economici nelle tre circoscrizioni statistiche nel corso del 1968. Una valutazione dei risultati relativi agli obiettivi principali del Piano deve limitarsi dunque, per quanto riguarda il Mezzogiorno, al primo biennio 1966-67.

L'evoluzione dell'economia meridionale appare nettamente diversa nei due anni: il 1966 è caratterizzato ancora dall'influenza negativa della sfavorevole congiuntura, che si è propagata al Mezzogiorno con un tempo di ritardo rispetto alle altre regioni italiane. Il 1967 appare, sotto tutti gli aspetti, un anno di totale espansione.

Nel 1966 il reddito ai prezzi di mercato è aumentato nel Mezzogiorno, rispetto al 1965, del 4,2 per cento, mentre quello del centro-nord registrava un tasso di aumento del 6,2 per cento.

Dal punto di vista settoriale, lo sviluppo del Mezzogiorno è stato però determinato dai forti incrementi del valore aggiunto dell'industria: 9,1 per cento (rispetto al 7,8 per cento del centro-nord) e dei servizi: 5,0 per cento (rispetto al 4,8 per cento del centro-nord) che hanno compensato la flessione registratasi nel prodotto lordo dell'agricoltura (—4,5 per cento).

Gli investimenti lordi fissi hanno segnato un tasso di aumento nel Mezzogiorno (0,4 per cento) inferiore a quello del centro-nord (4,5 per cento). In particolare nei settori agricolo e industriale si è verificato un decremento, rispettivamente del 2,4 per cento e del 12,9 per cento, cui corrisponde un aumento nel settore dei servizi pari al 6,5 per cento; nel centro-nord, invece, l'aumento riflette una espansione degli investimenti nei settori agricolo (5,5 per cento) e industriale (18,7 per cento) e una flessione nel settore terziario (—1,2 per cento).

Infine, per quanto riguarda l'occupazione, la diminuzione registratasi per l'Italia nel suo complesso ha interessato in minor misura il Mezzogiorno (+1,0 per cento) rispetto alle rimanenti regioni (—2,0 per cento).

Il 1967 ha segnato nel Mezzogiorno il superamento della recessione in tutti i settori. Rispetto al 1966, il reddito del Mezzogiorno è aumentato ad un saggio del 7,6 per cento a prezzi costanti, superiore a quello del centro-nord, pure elevato (5,3 per cento). Sono aumentati gli investimenti lordi fissi e l'occupazione: i primi del 13,2 per cento (rispetto all'8,9 per cento nel centro-nord), la seconda del 2,1 per cento (rispetto allo 0,8 per cento nel centro-nord).

Sotto il profilo settoriale, si osserva che lo sviluppo economico del Mezzogiorno nel 1967 è stato particolarmente influenzato dall'incremento della produzione agricola, cui corrisponde una sostanziale stazionarietà dell'occupazione; mentre l'aumento dell'occupazione nella circo-

scrizione stessa ha prevalentemente interessato il settore terziario, ove peraltro si pongono pressanti esigenze di ristrutturazione dell'apparato produttivo. L'industria ha contribuito alla ripresa dell'economia meridionale, non soltanto con una migliore utilizzazione della capacità produttiva, ma anche con un aumento degli investimenti notevolmente superiore a quello del centro-nord. I dati sugli investimenti provocati dai finanziamenti a tasso agevolato mostrano che lo sviluppo industriale, nello stesso Mezzogiorno, ha riguardato prevalentemente l'ampliamento delle imprese. Tuttavia, nonostante tale nuova dinamica industriale, tenuto conto anche della flessione registrata nel 1966, gli incrementi assoluti degli investimenti e dell'occupazione non appaiono ancora conformi agli obiettivi programmatici di riequilibrio dell'economia meridionale.

25. — L'economia meridionale è sottoposta a una tensione derivante da due tendenze contrastanti: si riscontra da un lato un processo di sviluppo basato su imprese di medie e grandi dimensioni, e su processi di integrazione tecnico-produttiva e di mercato, nel loro insieme tali da dare un forte impulso a un'industrializzazione moderna; dall'altro lato lo stesso fenomeno dello sviluppo industriale moderno determina la crisi delle fragili strutture produttive preesistenti, di tipo precapitalistico e semi-artigianale. Quest'ultimo fenomeno, più diffuso e intenso negli ultimi tempi, è indubbiamente positivo se considerato nel lungo periodo, ma si traduce nel periodo più breve in una accentuata pressione dell'offerta di lavoro proveniente non soltanto dall'agricoltura ma anche da alcuni settori dell'artigianato, della piccola industria e dei servizi. Di qui la necessità di creare maggiore occasione di stabile occupazione, attraverso l'allargamento dell'apparato produttivo, per evitare che la più ampia offerta di lavoro dia luogo a fenomeni di disoccupazione aperta e ad una forte ripresa dei movimenti migratori verso le aree metropolitane del centro-nord.

Risulta, pertanto, ulteriormente giustificato l'indirizzo rivolto ad ampliare la base industriale del Mezzogiorno con la creazione di sistemi industriali integrati, capaci di esercitare effetti di propagazione dello sviluppo e di sollecitazione dell'imprenditorialità locale ed esterna.

Importanza determinante a tal fine rivestiranno: la manovra del sistema degli incentivi, che potrà contare sulle recenti modificazioni dei parametri per le imprese facenti parte di complessi industriali integrati; l'accentuata azione di partecipazione pubblica al capitale di rischio delle imprese; e, soprattutto, l'imminente ripresa dei contatti diretti con le imprese, nell'ambito delle procedure di contrattazione programmata.

È opportuno inoltre sottolineare come il recente provvedimento di sgravio degli oneri sociali nel Mezzogiorno abbia apportato un rafforzamento ed un importante correttivo al sistema generale di incentivi alle industrie nel Mezzogiorno, agevolando la nascita di imprese ad alto assorbimento di manodopera, che potranno costituire il fulcro dei nuovi « blocchi d'investimento ».

Non minore rilievo assume l'efficiente approntamento di infrastrutture secondo complessi funzionali di opere. In proposito, occorrerà assegnare a questo tipo di intervento straordinario una elevata quota degli stanziamenti addizionali conferiti alla Cassa per il Mezzogiorno accelerandone la realizzazione, secondo i criteri già indicati nelle precedenti relazioni.